TEORIA ȘI PRACTICA REGIMULUI PARLAMENTAR BURGHEZ

Dacia

ION DELEANU

TEORIA ȘI PRACTICA REGIMULUI PARLAMENTAR BURGHEZ

CUVÎNT ÎNAINTE

Chiar dacă Platon şi mai ales Aristotel au meritul sau poate vina de a fi fost printre cei dintîi care au încercat să rostească cuvîntul *democraţie* cu rigoarea necesară unei concepţii şi de a fi încercat să găsească expresia materială a acestui concept, noţiunea şi fenomenul democraţiei, aşa cum, în unele din elementele lor constitutive, se regăsesc şi astăzi în arhitectura social-politică şi statală, trebuie cu adevărat legate de apariţia şi prezenţa burgheziei pe arena istoriei, fără însă ca bunele intenţii, atîtea cîte au fost, să fie pînă la urmă împodobite cu laurii împlinirii istorice. În arcul de timp ce uneşte epoci atît de îndepărtate nu s-a păstrat mai mult decît sensul etimologic al cuvîntului *democraţie,* cîteva „rămăşiţe" cu totul izolate ale modelului democraţiei ateniene (în unele din micile cantoane elveţiene, ca Appenzell, Uri, Untervalden, Glarus, sau în unele din oraşele Noii Zeelande) şi, poate, pe o anumită porţiune din spirala timpului, dorinţa, sinceră uneori, de a transforma democraţia într-o realitate convingătoare şi armonioasă.

Pentru gînditorii antichităţii, meritul a fost şi rămîne acela de a fi asimilat, pînă la o anumită limită, sensul etimologic al democraţiei: puterea sau domnia poporului *(demos* — popor, *cratos* — putere). Dar în concepţia lui Platon, statul nu a fost, în cele din urmă — aşa cum avea să remarce Marx — decît o „idealizare ateniană a sistemului de caste egiptean[1]",

[1] Vezi K. Marx, *Capitalul,* vol. I, ed. a IV-a, Editura politică, Buc., 1960, p. 348.

el înscriind democrația printre cele patru forme de stat „rele și greșite[2]"; iar în viziunea lui Aristotel, deși democrația însemna guvernarea mulțimii, ea reprezenta totuși o formă de stat imperfectă, abaterea de la statul păturilor mijlocii — singura organizare statală socotită de el ca fiind perfectă[3].

Sensul etimologic al democrației a fost și încă este prevalat de burghezie pentru a crea imaginea, în condițiile societăților capitaliste contemporane, a guvernării de către majoritate sau chiar de către întregul popor, prin el și pentru el. Numai că, în locul modelului democrației ateniene, atît de greu, dacă nu chiar imposibil de realizat acum, burghezia a optat pentru o democrație reprezentativă, a cărei singură amintire pe întreaga perioadă a Greciei antice s-ar găsi poate în orașul Mantinea. Așadar, în locul unei adunări a întregului popor, în care acesta să decidă și să rînduiască treburile statului, o adunare a *aleșilor* poporului, mai presus decît toate celelalte organisme ale statului și neîngrădită în deciziile ei. Adică o adunare reprezentativă, care avea să dobîndească și să-și păstreze numele de *parlament*. Chiar dacă formarea consiliului regal întrunit la Oxford, pe vremea lui Henric al III-lea, cunoscut mai apoi sub denumirea de parlament, n-a fost materializarea unor asemenea intenții, nu este mai puțin adevărat că, ulterior, formarea și afirmarea parlamentarismului s-a sprijinit pe astfel de premise teoretice.

Democrația burgheză și parlamentul, ca unul din instituțiile fundamentale ale acesteia, se constituie, pe acest plan și în limitele concret istorice ale perioadei la care sînt raportate, ca factori indubitabili de progres față de epoca feudalismului, căci guvernarea de către popor, ridicată de către burghezie la

[2] Vezi Platon, *Republica*, Buc., 1923, pp. 205—206.
[3] Vezi Aristotel, *Politica*, Buc., 1924, p. 260.

rangul unui principiu politic suprem, reprezintă într-adevăr esența idealului democratic. Ceea ce doctrina și practica burgheză a considerat drept criterii fundamentale ale democrației (separarea puterilor, supremația parlamentului față de executiv, independența organelor judecătorești față de cele administrative, sufragiul universal etc.) și ceea ce, în parte, a realizat, prin îndemnul celor mulți nu numai spre conștiința faptului, dar și spre fapta propriei lor guvernări, reprezintă un fascicul de lumină în marea operă a istoriei de descătușare a omului și de afirmare a personalității lui.

Dar, odată ajunsă la putere, burghezia se eliberează de idealurile în numele cărora a acționat ca clasă progresistă sau le mai afișează doar în împrejurări istorice conjuncturale, atunci cînd jocul intereselor ei de clasă nu poate fi realizat altfel. Democrația burgheză, cum profund și realist preciza Lenin, „reprezentînd un mare progres istoric față de feudalism ... rămîne întotdeauna — și în condițiile capitalismului nu poate să nu rămînă — strîmtă, ciuntită, falsă, ipocrită, un rai pentru cei bogați, o capcană și o minciună pentru cei exploatați și săraci"[4].

Regimul parlamentar burghez, ca parte constitutivă a aceluiași *tip istoric și de clasă al democrației*, nu este prin nimic mai fals, mai ipocrit decît celelalte instituții alături de care ființează. El a ajuns astăzi o construcție în care afli abia cîte ceva din cele promise pe frontispiciul ei. Urmîndu-i evoluția, anevoioasă și plină de contraziceri, regimul parlamentar burghez se dezvăluie ca una din peremptoriile dovezi, din cele multe, pe care istoria — adevărata istorie — le oferă, despre modul cum ideea și construcția de progres pot ajunge reversul lor în-

[4] V. I. Lenin, *Revoluția proletară și renegatul Kautsky*, în *Opere*, vol. 28, Editura politică, Buc., 1959, p. 235.

tr-o societate în care progresul însuși își are o anume definiție și înțelegere. În puține alte domenii vom găsi acte și fapte probatoare mai convingătoare de asidue încercări ca, păstrîndu-se armătura teoretică și izbitoarea frumusețe a unui edificiu statal cum este cel al regimului parlamentar, să i se conteste totuși dreptul la existență și utilitatea, ori, în „fericite" cazuri, să i se reclame nevoia „adaptării", a „mulării" pe „noile realități" social-politice, idee care, la urma urmei, este egală cu cea de expediere a lui în arhiva istoriei, rostită însă, poate, mai frumos. Este marele paradox al ofensivei de astăzi a burgheziei: negarea propriei creații.

Mai întîi, principiul în sine — acela al guvernării de către popor — a rămas un simplu element decorativ în arhitectura social-politică și statală burgheză, căci, despre ce fel de guvernare a poporului se poate vorbi într-o societate în care o minoritate exploatatoare domină și asuprește o majoritate exploatată?

Cuvîntul „democrat", atît după sensul său „gramatical cît și după semnificația politică ce i-a fost atribuită de întreaga istorie a Europei, înseamnă: adept al puterii absolute a poporului[5]". Burghezia n-a fost însă democrată, decît cel mult și în anumite limite la începuturile marșului ei revoluționar, atunci cînd trebuia cu orice preț să-și constituie un aliat din masele largi populare pentru ca drumul ei spre cucerirea puterii să devină lesnicios și sigur. După cucerirea puterii, burghezia respinge masele de la guvernare, prin manopere „cu atît mai iscusite și mai eficace, cu cît democrația *pură* este mai dezvoltată[6]". Printre manoperele la care burghezia recurge în acest scop este însăși reconsiderarea categoriei de *popor*. Din ceea ce era știut de toată lumea, adică masele largi de oameni ai muncii, ajunge la „popor-națiune", „popor-real", „popor-juridic", „popor activ-politic" etc., etc., pentru a se conchide în cele din urmă, așa cum scria un autor, că „democrația este un guvernămînt exercitat de o entitate vagă, numită poporul[7]".

[5] Vezi V. I. Lenin, *Opere*, vol. 8, E.S.P.L.P., Buc., 1955, p. 512.

[6] Vezi V. I. Lenin, *Opere*, vol. 28, p. 240.

În al doilea rînd, rolul și funcțiile adunării reprezentative, în care în anumite condiții și perioade istorice pot pătrunde aleși ai poporului autentic, sînt depreciate sau ignorate în favoarea executivului, ramură a puterilor în stat în care pătrunderea reprezentanților poporului este absurd de anevoioasă, dacă nu chiar imposibilă.

Lucrarea de față și-a propus să realizeze investigația tocmai a acestui proces, adică drumul de la supremația și autoritatea parlamentului față de executiv la supremația și autoritatea executivului față de parlament. Nu este vorba, firește, doar de o simplă inversare a termenilor unei ecuații, în care rezultatul rămîne același, ci de o operație radicală, în care parlamentului îi rămîne doar „rolul" unui termen care face posibil calculul al cărui rezultat îl constituie tocmai nedorita și îngrijorătoarea lui depreciere.

S-au scris, desigur, despre acest proces multe lucrări de reală referință. Cu toate acestea, credem că o nouă lucrare nu poate fi socotită de prisos.

Regimul parlamentar burghez constituie un fenomen atît de complex și de dinamic încît niciodată nu s-ar putea spune că s-a făcut evaluarea lui totală și definitivă. Apoi, dinamica regimului parlamentar, tendințele pe care el le dezvăluie nu pot fi indiferente pentru forțele revoluționare. Printre obiectivele luptei proletariatului pentru cucerirea adevăratei democrații nu se înscrie desființarea parlamentelor, căci, cum tot Lenin spunea, „fără instituții

[7] Vezi *Challenges to Democracy, The Next Ten Years*, p. 90, cit. după William H. Riker, *Democraty in the United States*, New York, 1968, p. 13.

reprezentative nu putem să ne închipuim democrația"[8]. Forțele progresiste și democratice reclamă însă reașezarea parlamentului în statutul ce i-a legitimat creația; ele cer redobîndirea de către parlament a rolului și funcțiilor ce i-au dezvăluit virtuțile și i-au justificat vocația. Și, recurgînd la vorbele celor în mijlocul cărora trăiesc, poate că nici nu sînt atît de departe de un mai democratic Dumnezeu al harului parlamentar. Doar în cutia Pandorei zice-se că a rămas totuși Speranța. O speranță însă limpede și lucidă, demnă de urmat.

Cel de-al doilea plan al lucrării are ca obiect relevarea contradicției fundamentale a evoluției regimului parlamentar, aceea dintre teoria și practica sa. Recurgînd doar la cîteva mari enunțuri de probleme, din imensitatea și complexitatea celor pe care teoria și practica regimului parlamentar le oferă pe parcursul unei îndelungate și convulsionate istorii, am încercat să conturăm și să motivăm concluzia, ce ne pare plină de semnificații și implicații, atît pentru prezentul cît și pentru viitorul parlamentului burghez, că teoria și practica acestuia constituie cea mai izbitoare și ireconciliabilă contradicție, că în această neîndoielnică antiteză principiile teoretice sînt decimate de tot ceea ce practica împlinește în numele și sub proteguirea lor.

Regimul parlamentar burghez este, poate, o arhitectură frumoasă, așezată la vîrful a trei piloni, ce par durabili și capabili să susțină sistemul: separația puterilor, reprezentativitatea și legalitatea. Este însă o construcție a cărei frumusețe mulți nu o mai văd și a cărei rațiune mulți nu o mai înțeleg. Cei mulți vor să-și dureze o construcție nouă, ei vor o casă a lor, imaginea căreia au avut-o în suflet din clipa cînd un om i-a adus celuilalt suferința, făcîndu-l inegalul său, o casă pe care, dealtfel, o merită cu prisosință după sacrificiile, hărnicia și inteligența ce le înnobilează existența. Pentru aceasta, printre multele alte împliniri ce se așteaptă, trebuie ca și regimul parlamentar să devină ceea ce dintotdeauna s-a voit să fie: un organism suprem al puterii de stat, alcătuit din reprezentanții poporului, aleși pe baza unui drept de vot recunoscut tuturor, în măsură egală și fără nici o îngrădire, un element constitutiv al unei reale, cuprinzătoare și autentice democrații.

[8] Vezi V. I. Lenin, *Opere*, vol. 25, Editura politică, Buc., 1956, p. 418.

Capitolul I

NOȚIUNEA ȘI PRINCIPIILE REGIMULUI PARLAMENTAR BURGHEZ

Secțiunea 1

NOȚIUNEA DE REGIM PARLAMENTAR

Regimul parlamentar poate fi situat alături de acele instituții burgheze care au una din cele mai îndelungate existențe. El a fost creat și continuă să fie invocat ca element constitutiv al sistemului democrației burgheze. În pofida acestei realități, nu puțini sînt politologii, sociologii și juriștii burghezi care se întreabă, totuși, dacă „există cu adevărat, la ora actuală, o noțiune de regim parlamentar"[1]. „Parlamentarismul — spun unii din aceștia — constituie, într-adevăr, una din acele referințe juridice tradiționale al cărei conținut este cu atît mai neclar cu cît utilizarea sa este mai generală. Cînd nu s-a pus la îndoială existența unei noțiuni de regim parlamentar, nimeni nu s-a străduit să definească această noțiune în mod riguros. Dar de cînd se obișnuiește, sub influența științei politice, să se depășească cadrele juridice ideale și să se studieze regimurile așa cum funcționează ele în concret, s-a impus o constatare cel puțin tulburătoare: între diferitele regimuri calificate ca parlamentare, diferențele de funcționare sînt de așa

[1] Pierre Lalumière et André Demichel, *Les régimes parlementaires européens*, Presses Universitaires de France, Paris, 1966, p. 1.

natură încît unitatea conceptuală a acestei calificări pare să nu mai aibă nici un fundament sigur"[2].

Alteori, noțiunea de regim parlamentar este invocată sau prezentată doar într-o accepțiune și cu un sens strict „pedagogic", ori se consideră că regimul parlamentar corespunde unei realități indiscutabile, numai că „această realitate este mai mult sociologică decît juridică"; elementele juridice — se spune — sînt necesare definirii noțiunii de regim parlamentar, dar ele nu mai sînt și, fără îndoială, n-au fost niciodată suficiente.[3]

Dificultățile de natura celor consemnate, sesizate în demersurile făcute pentru elaborarea noțiunii de regim parlamentar, nu-și au originea în complexitatea fenomenului parlamentar — o complexitate indiscutabil reală — și nici în așa-zisele limite ale doctrinei de a realiza conceptualizarea acestui fenomen. Asemenea dificultăți sînt mai degrabă expresia nenumăratelor încercări de a concilia regimul parlamentar, așa cum el ar putea fi prezentat pe plan teoretic, cu existența sa reală, adică cu modul „concret" în care acesta se manifestă ca element constitutiv al unei anume forme de guvernămînt — realitatea practică a fenomenului parlamentar contrazicînd-o pe cea „construită" teoretic. Într-adevăr, parlamentarismul se prezintă, mai întîi, ca o concepție politică potrivit căreia poporul își exercită guvernarea prin reprezentanții săi trimiși în parlament. Privit ca regim politic, parlamentarismul ar trebui să însemne un sistem de guvernămînt în care guvernul, ca organ executiv, este subordonat și responsabil unei adunări reprezentative, aleasă de către popor și alcătuită din reprezentanții săi. Cum însă realitățile politice din țările capitaliste cu regim parlamentar sînt departe de a da expresie guvernării de către popor, doctrina burgheză se găsește astfel în imposibilitatea de a elabora o noțiune a regimului parlamentar conformă cu aceste realități, căci ea ar trebui să recunoască că practica regimului parlamentar contrazice premisele și justificările lui teoretice. Firește, nu toți doctrinarii evită să înfățișeze contradicția amintită, dar nu este mai puțin adevărat că dominantă este tendința de eschivare de la „obligația" punerii și soluționării uneia din problemele fundamentale ale regimului parlamentar: este el în realitate o formă de guvernămînt conformă cu ceea ce, pe plan teoretic, promite să fie? Cînd, totuși, s-au făcut încercări de conciliere a datelor teoretice cu cele practice ale regimului parlamentar, de cele mai multe ori asemenea încercări au sfîrșit prin a deforma noțiunea autentică a parlamentarismului. Noțiunea de regim parlamentar nu poate fi pusă la îndoială. Ca orice alt concept și cel de regim parlamentar își are forma și conținutul său; la origine și pe plan teoretic regimul parlamentar a fost cristalizat cît se poate de limpede, atît ca noțiune, cît și ca mecanism practic de guvernămînt. Principiul separației puterilor în stat, principiul reprezentativității și principiul legalității sînt și rămîn cele trei atribute ale regimului parlamentar, care îi definesc substanța și mecanismul de funcționare. Acestea sînt principii politice, dar în egală măsură ele sînt și principii juridice.[4]

[2] *Ibidem*, p. 2.
[3] *Ibidem*.

[4] Se consideră totuși — așa cum se va putea vedea mai pe larg din cele ce urmează — că invocarea acestor principii și examinarea conținutului lor nu sînt suficiente pentru a defini regimul parlamentar, fiind necesar să se stabilească și să se fundamenteze „criteriul" regimului parlamentar, care să facă posibilă delimitarea lui de orice alte forme ale guvernării. În realitate, credem că nu este vorba de un „criteriu" al regimului parlamentar, ci de modalitatea practică în care și prin care acest regim se realizează.

Parlamentarismul poate fi, aşadar, privit şi analizat pe mai multe planuri şi anume: ca o *concepţie politică*, ca *element constitutiv al unor anume forme de guvernămînt* şi ca *regim politic*.

Privit ca o *concepţie politică*, parlamentarismul înseamnă exercitarea guvernării de către popor, prin reprezentanţii săi trimişi în parlament.

Pentru a înţelege parlamentarismul ca element constitutiv şi mecanism al unor anume forme de guvernămînt, este, firesc, necesar să se clarifice mai întîi conceptul de *formă de guvernămînt*.

Desigur, tipul de stat exprimă esenţa acestuia. Dar deşi acest aspect al fenomenului statal, cel al *conţinutului*, constituie criteriul fundamental, hotărîtor al stabilirii tipologiei statelor care au apărut şi s-au dezvoltat pe parcursul istoriei, el nu poate fi pe deplin edificator dacă nu avem în vedere şi *forma* pe care o îmbracă fenomenul statal, adică *forma de guvernămînt*, *structura de stat* şi *regimul politic* — trei elemente constitutive ale formei de stat, care dau imaginea completă a structurii şi funcţionalităţii unui guvernămînt[5]. Vorbim despre *forma de guvernămînt* atunci cînd caracterizarea modului de organizare şi de guvernare proprii unui stat se face în funcţie de condiţiile specifice de constituire a anumitor organe ale statului, în special a organului care îndeplineşte funcţia de şef al statului[6]. Prin *structura de stat* se are în vedere faptul dacă statul respectiv este alcătuit sau nu din unul sau mai multe state membre[7]. *Regimul politic* desemnează totalitatea metodelor şi mijloacelor de guvernare, modalităţile în care se înfăptuieşte puterea politică[8] şi, în special, măsura în care drepturile şi libertăţile cetăţenilor sînt asigurate[9].

În general, sub aspectul formei de guvernămînt, statele pot fi *monarhii* sau *republici*.

Monarhia este acea formă de guvernămînt în care organul care îndeplineşte atribuţiile de şef al statului este un monarh, indiferent dacă acesta ocupă tronul prin succesiune ori prin alegere pe viaţă. Firesc, această poate fi considerată caracterizarea generală a monarhiilor; dar, fiind vorba de una din expresiile formei de stat, adică de un aspect exterior fenomenului statal, pentru calificarea unui stat ca fiind sau nu monarhic nu va fi suficient să ne mărginim doar la acest criteriu, care poate uneori să conducă la aprecieri eronate. Astfel, simpla alegere a unui şef de stat pe viaţă nu impune întotdeauna şi necondiţionat concluzia că am fi în prezenţa unei forme de guvernămînt monarhice. Pentru a putea aprecia corespunzător o anume formă de guvernămînt trebuie să avem în vedere, de fiecare dată, tipul statului respectiv şi regimul său politic.

Monarhia poate fi *nelimitată* (despotică sau absolută), atunci cînd şeful statului este unicul organ suprem de stat, după cum ea poate fi *limitată* (monarhia reprezentativă pe stări sau constituţională), atunci cînd alături de şeful statului există şi alte

---

[5] Vezi Dumitru I. Mazilu, *Funcţiile statului socialist*, Editura Academiei, Buc., 1972, p. 67.

[6] Vezi T. Drăganu, *Drept constituţional*, Editura didactică şi pedagogică, Buc., pp. 137—138; I. Ceterchi ş.a., *Teoria generală a statului şi dreptului*, Editura didactică şi pedagogică, Buc., 1967, p. 75; Dumitru I. Mazilu, *op. cit.*, p. 67. Aceşti din urmă autori definesc forma de guvernămînt ca fiind modul de organizare a organelor supreme ale puterii de stat, caracterul acestora, modul de formare şi competenţa lor.

[7] Definirea structurii de stat ca fiind modul de alcătuire internă a statului şi raporturile reciproce dintre diferitele sale părţi (Vezi Dumitru I. Mazilu, *op. cit.*, p. 67) ni se pare a fi prea generală pentru a putea conduce la ideea că, sub acest aspect, avem în vedere statele unitare şi statele compuse.

[8] Vezi Dumitru I. Mazilu, *op. cit.*, p. 67.

[9] Vezi I. Ceterchi ş.a., *op. cit.*, p. 78; T. Drăganu, *op. cit.*, p. 138.

373.39

organe supreme ale puterii. (Statul sclavagist a cunoscut și unele forme specifice de monarhie: despotia, tirania, diarhia etc.).

Monarhia a fost însă o formă de guvernămînt specifică feudalismului. Dar ea nu este străină nici statelor capitaliste, acestea putînd îmbrăca fie forma *monarhiilor constituționale*, fie *forma monarhiilor dualiste*. Elementul constitutiv caracteristic al acestor forme de guvernămînt îl constituie existența parlamentului.

Monarhia constituțională parlamentară se caracterizează prin restrîngerea prerogativelor politice ale monarhului, formarea guvernului pe baza majorității parlamentare și responsabilitatea sa în fața parlamentului. Monarhia dualistă nu se deosebește de monarhia constituțională decît prin aceea că guvernul este numit de către monarh și subordonat acestuia, monarhul fiind însă restrîns în prerogativele sale prin existența și activitatea parlamentului[10].

Republica este acea formă de guvernămînt în care organul ce îndeplinește funcția de șef al statului este ales, de regulă, pe o perioadă determinată. Forma republicană de guvernămînt nu este însă incompatibilă cu faptul alegerii șefului de stat pe viață, dacă tipul statului și regimul său politic definesc acel stat ca fiind republică.

Forma republicană de guvernămînt poate îmbrăca, la rîndul ei, aspecte specifice de la un stat la altul. În general, republicile burgheze sînt fie *parlamentare*, fie *prezidențiale*. Republica parlamentară burgeză are ca șef al statului un președinte ales pe termen limitat de către parlament, care are dreptul de a-l numi, la rîndul său, pe primul ministru, din rîndul membrilor partidului majoritar în parlament. Atît președintele cît și primul ministru răspund de activitatea lor în fața parlamentului. Republica prezidențială presupune ca șeful statului să fie președinte de republică și să conducă efectiv. Alegerea sa are loc prin sufragiu universal sau prin electori. Președintele are nu numai competența de a numi guvernul, indiferent de compoziția parlamentului, dar și pe aceea de a conduce efectiv, guvernul fiind responsabil în fața sa de activitatea desfășurată[11].

Această clasificare a republicilor trebuie însă privită în raport cu specificul și cu particularitățile organizării interne a fiecărui stat, acestea derivînd din raportul existent între forțele politice pe arena luptei de clasă. Astfel, pentru a da numai două exemple, deși în cadrul republicii parlamentare primul ministru este numit, de regulă, din rîndul partidului majoritar în parlament, este totuși posibil — și practica o confirmă — ca acesta să fie numit și din rîndul unui partid minoritar în parlament; de asemenea, deși în cadrul republicii prezidențiale competența de a forma guvernul aparține președintelui, independent de compoziția parlamentului, uneori parlamentul trebuie să-și dea consimțămîntul la numirea în funcție a unor persoane. În sfîrșit, este necesar să mai precizăm că pentru a califica o formă de guvernămînt ca fiind republicană nu are relevanță faptul dacă șeful statului este un organ unipersonal sau unul colegial.

Dar, mai mult decît în oricare alt caz, „schemele" teoretice nu sînt suficiente prin ele însele pentru a înțelege, în toate determinările sale, regimul parlamentar burghez. Ele rămîn adeseori doar elemente decorative ale sistemului. Atunci cînd ne referim la regimul parlamentar ca element constitutiv al unei anume forme de guvernămînt, ca mecanism practic de înfăptuire a puterii, ca *realitate* în raport cu principiile ce-i justifică menirea, trebuie să subliniem, ceea ce de fapt o mare parte a politologilor burghezi

[10] Vezi Dumitru I. Mazilu, *op. cit.*, p. 69.

[11] *Ibidem*, p. 68.

recunosc, că ideea și mecanismul regimului parlamentar au fost — de-a lungul timpului — compromise sau, în cel mai „fericit" caz, substanțial deteriorate. Această realitate va apare, credem, ca indiscutabilă, dacă ne raportăm la însăși principiile regimului parlamentar. Se va observa astfel și faptul că „noțiunea sociologică" a regimului parlamentar, ca produs al istoriei, nu numai că nu poate fi desprinsă de implicațiile și semnificațiile ei politice, dar ea nici nu poate fi înțeleasă dacă se face abstracție de acestea.

Din punct de vedere teoretic, examinarea trăsăturilor esențiale ale sistemului parlamentar burghez și a cîmpului practic de acțiune a parlamentului este o necesitate evidentă, deoarece atît parlamentul însuși, cît și sistemul parlamentar sînt puncte nodale de referință ale concepției burgheze despre democrație, ale concepției acestei clase cu privire la organizarea statală. Teoria parlamentarismului burghez — arată Ladislau Lörincz — a creat o legătură directă între democrație și parlamentarism pe baza următorului raționament: suveranitatea este atribuită întregului popor sau națiunii prin crearea unei ficțiuni abstracte persoană-națiune. Dar, întrucît suveranitatea nu poate fi exercitată direct, este necesar să fie create instituții care să exprime voința atribuită națiunii. În acest mod se ajunge la ideea potrivit căreia suveranitatea aparține națiunii, dar ea este delegată organelor statului — devenite personificarea juridică a națiunii — și exercitată de parlament[12].

Ce e drept, în ultimul timp sîntem martorii unei intense proliferări a concepțiilor burgheze asupra democrației, care, într-un fel sau altul, explicit sau implicit, pun în discuție, ascuțit sau moderat, legi-

[12] Vezi L. Lörincz, *Democrația burgheză. Orientări contemporane*, Editura Academiei, Buc., 1970, pp. 102—103.

timitatea sau utilitatea parlamentului[13]. Concepțiile sceptic-relativiste, care vor să insinueze faptul că nu există un criteriu social obiectiv în funcție de care un regim politic să poată fi calificat ca democratic; cele cu privire la conținutul etic al democrației, considerată ca „un ideal etic", ca o „totalitate de valori morale" etc., care tind să escamoteze caracterul de clasă al democrației burgheze; concepțiile negativiste sau nihiliste, care conchid pur și simplu că existența democrației nu este posibilă, ori realizarea ei se reduce în cele din urmă la relația dintre guvern și industrie; cele care își propun drept scop să revitalizeze modelul democrației liberale, înlăuntrul căreia tot ceea ce interesează este libertatea individului, mai deschis zis a burghezului proprietar, iar mai voalat exprimat „egalitatea șanselor" în locul „egalității de condiții"; concepțiile cu privire la rolul statului în așa-zisa „armonizare a intereselor grupurilor sociale diferite", a „compromisurilor" între clase sau numai între liderii diferitelor grupuri de interese aflate în concurență; cele care substituie instituțiilor statale „grupurile de presiune, de interese, care își împart puterea"; tezele cu privire la „principiul egalității", la „democrația socială", la transformarea statului contemporan într-un „stat al partidelor", într-un organism „neutru" etc., etc. — sînt tot atîtea variante ale manifestărilor ideologiei burgheze, îndreptată spre justificarea procesului de depreciere a instituțiilor și mecanismelor democratice, în rîndul cărora parlamentul joacă adeseori rolul unei ținte pentru reglarea tirului. Sînt fără îndoială revelatoare în acest sens mărturisirile făcute de politologul Carlo Schmid — unul din cei mai recunoscuți teoreticieni, politologi și economiști ai social-democrației vest-germane de după cel de-al doilea

[13] Vezi asupra unora din aceste concepții Ovidiu Trăsnea, *Democrația — în optica ideologilor burghezi contemporani*, în „Viitorul social", 1976, nr. 4, pp. 717 și urm.

război mondial — care spunea că, în evoluția actuală a lucrurilor, poporul nu poate considera parlamentul decît ca o birocrație secundară, ratașată marii birocrații a statului[14].

Dar, nu sînt puțini nici cei care leagă destinul democrației burgheze de existența, manifestarea și perspectiva organelor reprezentative ale puterii. Asemenea legături sînt evidențiate fie direct, tranșant, fie sînt trecute prin țesătura drepturilor politice, prin reducerea conceptului de democrație la exercițiul votului universal. Alteori, relațiile dintre fenomenul democrației și cel al parlamentului sînt implicate prin absolutizarea criteriilor formale în definirea democrației. Astfel, într-o lucrare mai veche, H. Kelsen afirma că problema parlamentarismului are o importanță crucială în republicile democrat-parlamentare[15]. Bonnefous, referindu-se de asemenea la sistemul parlamentar, afirma: „Se constată mai întîi că, dacă toată lumea vorbește de democrație, dacă toată lumea se referă la ea, dacă toată lumea o revendică . . ., în schimb se încearcă suprimarea elementului esențial al democrației, care este mijlocul ei de exprimare, și anume sistemul parlamentar"[16]. Jacques Chastenoy, în același cadru și cu același prilej, spune că nu s-ar putea găsi altceva care să garanteze atît de sigur libertatea ca parlamentul[17], asociindu-și astfel ideile cu cele ale lui I. K. Wende, care considera, cu destul

[14] Vezi Carlo Schmid, *La démocratie à l'épreuve du XXe siècle*, Paris, 1960, pp. 66—67.

[15] Vezi H. Kelsen, *Das Problem des Parlamentarismus*, Viena și Leipzig. Se cuvine însă să consemnăm că același autor, declarîndu-se adeptul democrației liberale, afirmă totodată coincidența netă între democrație și liberalismul politic.

[16] Vezi J. Bonnefous, intervenția la Symposium international, *Problèmes actuels du parlement*, Geneva, 1965, p. 131, cit. după L. Lörincz, *op. cit.*, p. 104.

[17] *Ibidem*, p. 67.

realism, că lupta dusă pentru apărarea parlamentarismului a fost adeseori o luptă pentru o ordine socială dreaptă, pentru un stat democratic[18]. Alți doctrinari, pornind de la cele două tipuri de democrație, directă și reprezentativă, consideră că democrația „modernă" este inevitabil reprezentativă, întrucît noile condiții ale statelor mari în raport cu polis-urile antice, nu permit o democrație directă[19], ci numai un sistem de „control și de limitare a puterii" prin mecanismul electoral[20]. După cum ușor se poate observa, insuficiența unor asemenea construcții constă în faptul că democrația este redusă la exercițiul votului universal. Or, existența votului universal nu poate fi calificată prin ea însăși ca „stare" identică cu democrația. Votul universal este o condiție a democrației, iar nu realizarea ei. Mai important decît existența votului universal rămîne totuși asigurarea condițiilor pentru participarea efectivă a maselor la exercitarea puterii. Mulți dintre politologii burghezi raportează fenomenul democrației doar la criterii formale, la elementele instituționalizate, la procedurile instituite pentru desfășurarea unor activități, ignorînd astfel, voit sau nu, esența de clasă a democrației burgheze, iar alții, alunecînd în cele din urmă spre teza cu privire la statul capitalist contemporan ca „stat al partidelor", optează pentru regimul constituțional-pluralist. De exemplu, pentru Ernest Barker, democrația este doar „o formă de guvernămînt"[21], iar pentru A. Raney și W. Kendall, criteriul demo-

[18] Vezi I. K. Wende, în *Problèmes actuels du parlement*, cit. supra, p. 102.

[19] Vezi G. Sartori, *Democrazie e definizioni*, Bologna, 1958, p. 156.

[20] Vezi R. A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, 1956, p. 3.

[21] Vezi Ernest Barker, *Reflections on Government*, New York, 1958, p. 314. „Democrația — spune acest autor — înseamnă nu bunăstarea sau înflorirea poporului, ci metoda de guvernare a poporului".

craţiei este o problemă exclusivă de procedură[22]. Apropiată acestui punct de vedere este şi opinia lui Raymond Aron[23], care însă merge pînă la a afirma că numai regimul constituţional-pluralist, adică competiţia liberă a mai multor partide, este expresia principiului suveranităţii populare.

Asemenea concepţii, cît şi altele, nu înlătură cerinţa studierii complicatului mecanism parlamentar, ci, dimpotrivă, îndeamnă permanent la o atare investigaţie. Şi aceasta din cel puţin următoarele motive. În primul rînd, mai presus de orice teorii cu privire la sistemul democraţiei burgheze, care tind să minimalizeze sau să desconsidere existenţa şi acţiunea mecanismului parlamentar, parlamentul a fost şi rămîne una din instituţiile definitorii ale democraţiei burgheze, o *realitate* ce nu poate fi ignorată, un fenomen social-politic şi statal inevitabil, chiar dacă geneza şi perspectivele lui de evoluţie sînt acum tălmăcite şi răstălmăcite. În al doilea rînd, el este un fenomen dinamic în cîmpul forţelor social-politice contemporane, ceea ce reclamă examinarea lui periodică, pentru a desprinde redimensionările, în formă şi conţinut, ce i-au fost impuse, ori pe care le-a acceptat, în detrimentul sau în favoarea viabilităţii sale. În sfîrşit, parlamentarismul este un fenomen durabil, cît timp o altă alternativă nu este întrevăzută. Singura motivaţie a sfîrşitului regimului parlamentar, care să întrunească larga adeziune, n-ar putea fi decît una: trecerea de la formele democraţiei

[22] Democratismul unei hotărîri de stat — scriu A. Raney şi W. Kendall — „depinde nu de conţinutul ei, ci de modul în care a fost luată". (Vezi *Democracy and American Party System*, New York, 1956, p. 13).

[23] Vezi Raymond Aron, *Démocratie et totalitarisme*, Paris, 1965, p. 59. Singurul criteriu sociologic legitim, spune acest autor, este dat de „realităţile politice", prin care el înţelege „procedurile după care sînt aleşi deţinătorii legitimi ai autorităţii, după care aceşti deţinători legitimi ai autorităţii exercită în mod efectiv puterea".

reprezentative la cele ale democraţiei directe. Însă, în condiţiile societăţii capitaliste contemporane, săvîrşirea deplină a unui asemenea proces este, evident, extrem de anevoioasă, dacă nu chiar imposibilă. Iată doar cîteva din motivele care justifică, credem, examinarea regimului parlamentar, pentru a-i descifra mecanismul şi a-i înţelege rosturile, dar mai ales pentru a descoperi cauzele disfuncţionalităţilor sale şi limitele potenţiale la care ele pot ajunge.

Studierea regimului parlamentar îşi are însă şi o altă motivaţie, proprie forţelor progresiste şi democratice. Cunoaşterea sa temeinică, stăruinţa pentru a-i reda sau consolida rolul şi funcţiile legitime, acţiunea îndreptată spre perfecţionarea şi democratizarea procesului de constituire a parlamentelor şi de funcţionare a acestora, sînt forme şi direcţii de acţiune ale tacticii clasei muncitoare din ţările capitaliste, care, în anumite condiţii istorice favorabile, tinde să realizeze cucerirea majorităţii în parlament, pentru a-l folosi apoi în scopul înfăptuirii unor transformări social-politice şi pentru cucerirea puterii de stat.

Înainte de a trece la examinarea principiilor regimului parlamentar, ca temeiuri ideologice şi juridice ale acestuia şi ca mecanism al unor anume forme de guvernămînt, elucidarea unei alte probleme se impune cu necesitate. Mecanismul statal burghez şi, în cadrul acestuia parlamentul, este sau nu un instrument de dominaţie în mîna clasei politiceşte şi economiceşte dominante? Nevoia unui răspuns la o asemenea întrebare nu este justificată doar de intensitatea şi frecvenţa concepţiilor burgheze al căror scop, mărturisit sau nu, este acela de a estompa esenţa de clasă şi rolul statului burghez, ci, mai ales, de speculativele preocupări, cu suspecte rezonanţe de învederare a „greşelilor" marxismului în legătură cu esenţa statului, bazate pe compoziţia socială actuală a aparatului de stat burghez, implicit deci a

parlamentului, care, nefiind alcătuit din marii proprietari, n-ar fi, chipurile, un instrument de dominație al „marilor posesori ai mijloacelor de producție", ci o „instituție politică autonomă"[24]. Chiar dacă unele din premisele unor asemenea concepții nu pot decît să bucure, concluziile la care aceste premise sînt constrînse să conducă nu pot decît să stîrnească o adîncă și gravă nedumerire.

[24] Wright Mills este printre aceia care pune problema necesității efectuării unei disocieri între conceptul de clasă ca o categorie economică și cel de grup politic conducător, înțeles ca o categorie a puterii, pentru a ajunge apoi la concluzia „greșelii" lui Marx, care, referindu-se la determinismul economic, ar fi neglijat „instituțiile politice și militare ca forțe autonome și inițiatoare". Or, în concepția sa, spune Mills mai departe, din moment ce aceste instituții nu sînt alcătuite întotdeauna din marii posesori ai mijloacelor de producție, s-ar părea că este justificat să se ridice „serioase puncte de întrebare cu privire la caracterul adecvat al concepției lui Marx despre stat". (Vezi Wright Mills, *The Marxists*, A. Laurel Edition, New York, 1972, p. 118). Concepția lui Mills, prin concluziile la care ea își propune să conducă, nu se deosebește decît prin nuanțe și poate prin cîteva premise de concepțiile potrivit cărora politica statelor n-ar mai fi inspirată de interese de clasă, că statul ar fi un „arbitru" între clase, un factor de conciliere a unor interese conflictuale, că „ierarhiei unice, încarnată de o clasă conducătoare, i s-au substituit mai multe grupuri de interes" etc., etc. (Vezi, de exemplu, în legătură cu asemenea concepții, A. Ranney, W. Kendall, *op. cit.*, p. 13; Carlo Schmid, *op. cit.*, pp. 66—67; David Riesman, *La foule solitaire*, Paris, 1964, p. 279). Concepția lui Mills se suprapune, într-o măsură substanțială, cu cea a lui Raymond Aron, potrivit căreia conceptul de *clasă conducătoare* ar trebui înlocuit cu cel de *categorie conducătoare*, prin care autorul în cauză înțelege „minorități care ocupă poziții sau îndeplinesc funcții de așa manieră încît nu pot să nu aibă o influență asupra conducerii societății", în rîndul cărora s-ar înscrie „personalul politic", „înalții funcționari civili sau militari", „gestionarii polifici sau particulari ai muncii colective", „categoria conducătorilor de mase", la care mai adaugă așa-zisa categorie ce reprezintă „puterea spirituală": ziariștii, cadrele universitare, experții, scriitorii, artiștii. (Vezi Raymond Aron, *Catégories dirigéantes ou classe dirigéante?*, în „Revue française de science politique", Paris, 1965, nr. 1, pp. 12—17). Asemenea concepții tind, evident, să estompeze esența puterii politice și a statului ca formă de organizare a acestei puteri, conținutul, formele și mecanismele democrației.

Puterea politică, puterea clasei dominante, deși se organizează și realizează, în principal, prin intermediul statului — instrumentul prin care clasa politicește dominantă realizează conducerea de stat a societății —, aceasta nu înseamnă implicit, totdeauna și pretutindeni că, în societățile bazate pe clase antagoniste, elita politică care constituie statul se identifică cu elita economică, adică cu cei care stăpînesc mijloacele de producție. Engels nu a exclus posibilitatea unor neconcordanțe între clasa dominantă politic și clasa stăpînitoare a proprietății capitaliste. Astfel, Engels arăta că „statul este elementul subordonat, iar societatea civilă — domeniul relațiilor economice — elementul hotărîtor"[25]. Mai explicit însă Engels clarifică această posibilă neconcordanță în *Originea familiei, a proprietății private și a statului*, atunci cînd spune: „Consacrarea politică a deosebirii de avere nu este nicidecum esențială. Dimpotrivă, ea caracterizează o treaptă inferioară a dezvoltării statului. Cea mai înaltă formă de stat — care, în condițiile noastre sociale moderne, devine tot mai mult o necesitate inevitabilă și care este singura formă de stat în care se poate duce lupta finală hotărîtoare dintre proletariat și burghezie — republica democrată nu mai cunoaște în mod oficial deosebirile de avere. Într-însa bogăția își exercită puterea în mod indirect, dar cu atît mai sigur; pe de o parte, sub forma corupției directe a funcționarilor, pentru care America e un exemplu clasic, pe de altă parte, sub forma alianței dintre guvern și bursă, care se realizează cu atît mai ușor, cu cît crește datoria publică și cu cît societățile pe acțiuni concentrează tot mai mult în mîinile lor nu numai transportul, dar chiar

[25] K. Marx, F. Engels, *Opere alese în două volume*, vol. II, ed. a II-a, E.S.P.L.P., Buc., 1955, p. 428.

și producția însăși, avînd la rîndul lor bursa ca centru de greutate"[26].

Chiar și numai din aceste precizări ale clasicilor marxismului rezultă limpede că: a) statul este o variabilă dependentă, iar relațiile economice reprezintă variabila independentă sau explicativă; b) statul este o formă de organizare publică acceptată de clasa stăpînitoare a mijloacelor de producție în măsura în care apără, prin calitatea ei esențială, indiferent de manifestările pe care aceasta le îmbracă, interesele ei; c) în forma de stat de tipul republică democratică burgheză, proprietatea capitalistă își poate exercita puterea indirect[27].

Așadar, din tezele marxismului rezultă cu prisosință că deși statul este întotdeauna un instrument al clasei care stăpînește mijloacele de producție, el nu este o oglindire mecanică a intereselor acestei clase și cu atît mai mult un instrument creat exclusiv de către aceasta și aflat în ansamblu și în detaliu la dispoziția ei totală; el este, așa cum arăta Marx, „sinteza oficială" a societății civile sau, altfel spus, „societatea oficială"[28]. Raportînd aceste precizări la ansamblul concepției marxiste, rezultă că termenul de „sinteză" este folosit aici într-un sens ontologic. Marx a avut în vedere necesitatea în virtutea căreia statul este, în general, o expresie a ciocnirilor de interese ale grupurilor sociale și a raporturilor de forțe obiective dintre clasele și păturile sociale, condiționate de ansamblul relațiilor economice, expresia despuiată de elementele conjuncturale și întîmplătoare, prin mijlocirea cărora ea se realizează și care nu exclud posibilitatea ivirii unor contradicții între stat, interesele claselor sociale posesoare ale mijloacelor de

[26] K. Marx, F. Engels, *op. cit.*, pp. 348—349.
[27] Vezi Achim Mihu, *Wright Mills și marxismul*, Editura politică, Buc., 1976, pp. 67—68.
[28] K. Marx, F. Engels, *Opere alese în două volume*, vol. II, cit. supra, p. 482.

producție și relațiile de producție în totalitatea lor[29] Așa cum s-a precizat și demonstrat de către marxism, „dezvoltarea politică, juridică, filozofică, religioasă, artistică etc. se întemeiază pe dezvoltarea economică. Dar toate acestea acționează totodată și una asupra celeilalte, precum și, la rîndul lor, asupra bazei economice. Situația economică nu este *singura cauză activă*, toate celelalte fiind numai efect pasiv, ci are loc o interacțiune pe baza necesității economice, care, *în ultimă instanță*, se impune întotdeauna"[30]. Prin urmare, pentru a dezvălui esența statului burghez, important nu este atît faptul dacă toți marii capitaliști sînt în același timp membrii elitei puterii sau dacă toți membrii acestei elite sînt și mari posesori ai proprietății capitaliste, ci mai ales faptul că statul, ca formă organizată a puterii politice, este instrumentul aservit marii proprietăți, forței clasei economicește dominante, care, punînd la dispoziție mijloacele necesare existenței și funcționării lui, exercită un permanent control asupra statului și îl determină să exprime și să realizeze voința acestei clase ca voință obligatorie pentru întreaga societate. Din această perspectivă se va înțelege mai bine de ce anume compoziția social-politică a unui parlament, într-o anumită perioadă istorică, compoziție ce nu se identifică, în totalitate sau parțial cu clasa burgheză, asociată chiar cu ideea sau fapta supremației parlamentului în sistemul organelor statului burghez, nu înseamnă încă schimbarea esenței de clasă a acelui stat, ci numai, eventual, în anumite condiții social-istorice și politice, un prim pas, deloc neglijabil, spre înfăptuirea unei asemenea schimbări.

Asemenea realități nu sînt doar expresia concentrată a examenului teoretic și practic săvîrșit de marxism asupra statului burghez, ele găsindu-și re-

[29] Vezi Achim Mihu, *op. cit.*, p. 72.
[30] K. Marx, F. Engels, *Opere alese în două volume*, vol. II, cit. supra, p. 552.

cunoaștere și în unele din observațiile ideologilor burghezi, fără îndoială realiste și demne de remarcat. De exemplu, M. Duverger consemna corect: „Faptul că proprietarii numesc în prezent pe cei care girează întreprinderile lor în loc să le gireze ei înșiși nu schimbă nimic din natura puterii"[31]. Același autor, referindu-se de această dată la întregul sistem social-politic și de stat francez, îl califică ca fiind o „democrație fără popor"[32], o „suprastructură" privată de „baza" sa[33]. Puterea politică a capitalismului se exprimă prin pozițiile deținute de acesta în economie, prin pozițiile în conducerea de stat, la care se adaugă influența lui „asupra presei, asupra mijloacelor de informare a maselor, prin grupurile de presiune, partide"[34]. „Urna electorală — arătau Michael Danielson și Walter Murphy — este numai una din căile prin care poate fi afectat procesul decizional guvernamental în Statele Unite. Influența politică decurge din numeroase surse, cum ar fi controlul asupra mijloacelor bănești, asupra creditului, locurilor de muncă, informațiilor, educației, științei... Puterea politică este generată de statutul social, de reputație, de popularitate, de apartenențele etnice, rasiale și religioase. Toate aceste resurse ale puterii sînt distribuite inegal"[35]. Mai răspicat însă găsim exprimată supremația și autoritatea banului în opera sociologului Floyd Hunter. „Instituțiile familiei, bisericii, statului, educației și altele asemănătoare își trag seva din sursele instituționale economice și sînt, prin urmare, subordonate în special acestor instituții... deși s-ar părea că diferitele asociații și instituții joacă un rol vital în executarea unei anumite politici, formularea politicii însăși se face cel mai adesea în *afara* acestor grupări. În stabilirea politicii sînt dominante interesele economice"[36]. Monarhica și impulsiva forță economică față de cea politică și, în cele din urmă, statală, a fost nu odată recunoscută, neașteptat, chiar la cele mai înalte niveluri ale autorității. Cînd, în primul cabinet a lui Eisenhower, cunoscut ca „guvernul alcătuit din nouă milionari și un „instalator" — „instalatorul" fiind Martin Dukin, președintele sindicatului respectiv și care a rămas ministru al muncii doar cîteva luni —, a intrat Charles Wilson, președintele celui mai mare concern din Statele Unite, „General Motors", în calitate de ministru al apărării, Eisenhower consemnează în memoriile sale întrebarea ce i-a fost pusă și răspunsul noului ministru în Senat: „În cadrul dezbaterilor ce au avut loc în Senat — scrie Eisenhower — lui Wilson i s-a pus întrebarea: ca ministru al apărării, ați fi în stare să luați o hotărîre contrară intereselor companiei «General Motors»?". Wilson a răspuns: „De ani de zile consider că tot ceea ce este bun pentru țara noastră este bun și pentru «General Motors» și viceversa"[37].

[31] Vezi M. Duverger, *La démocratie sans le peuple*, Ed. du Seuil, Paris, 1967, p. 93.
[32] *Ibidem*, p. 11.
[33] *Ibidem*, p. 16.
[34] *Ibidem*, p. 93.
[35] Vezi Michael Danielson și Walter Murphy, *Modern American Democracy*, Washington, 1968, p. 121.

[36] Vezi Floyd Hunter, *Regional City*, în *Community Power Structure*, New York, 1969, p. 82.
[37] Dwight David Eisenhower, volumul memorialistic *Mandate for Change*, în *The American Heritage. Pictorial History*

Secțiunea 2

PRINCIPIILE REGIMULUI PARLAMENTAR

Expresia concentrată a luptei burgheziei pentru a statornici o formă de guvernămînt de natură să-i asigure și să-i promoveze interesele o constituie for-

mularea bazelor teoretice ale regimului parlamentar și convertirea lor într-o organizare statală corespunzătoare. Sub aspect teoretic, regimul parlamentar a fost fundat pe tripticul următoarelor pricipii: principiul reprezentativității, principiul separației puterilor și principiul legalității. La timpul cînd, față de instituția regalității, burghezia avea încă condescendență, ea și-a formulat și promovat aceste principii, în „numele și la cerința națiunii", socotindu-le pilonii mirifici ai arhitecturii viitoarei societăți. Mai tîrziu, cînd și-a instaurat și consolidat puterea în stat, dînd expresie forței sale economice și politice, preocuparea burgheziei a fost și a rămas aceea de a „justifica" caracterul perimat al acestor principii sau, prin acte de infidelitate mai moderate, de a reclama nevoia „adaptării" lor, în conținut și forme de manifestare, la „noile realități".

A. *PRINCIPIUL REPREZENTATIVITĂȚII*

Sorgintea și evoluția procesului de cristalizare a concepției burgheziei asupra organizării statale sînt indisolubil legate de propria ei teorie cu privire la suveranitate. „A susține că poporul este titularul suveranității înseamnă a promova idei democratice. Democrația și suveranitatea — arată G. Burdeau — sînt de fapt cele două fețe ale aceleiași concepții"[38].

Suveranitatea este o categorie istorică, cu un conținut social-politic variabil în funcție de orînduirile economico-sociale și de tipul de stat corespunzător acestora. Ca instituție politică și juridică, suveranitatea ia naștere odată cu apariția primelor state[39]. Dar, dacă suveranitatea apare ca instituție odată cu statul[40], căci suveranitatea constituie tocmai unul din atributele puterii de stat, elaborarea și teoretizarea conceptului de suveranitate începe abia în evul mediu; acest concept dobîndește contururi mai precise în pragul epocii moderne, secolele XV și XVI, cînd suveranitatea e considerată drept o caracteristică a puterii monarhilor, și primește o altă fundamentare, mai temeinică, în secolele XVII—XVIII, din partea ideologilor burghezi, care au formulat, în detrimentul puterii absolutiste feudale, ideea „suveranității naționale" și a „suveranității poporului".

Evoluția istorică a conceptului de suveranitate este drumul ce se suprapune unor alte căutări, tot atît de intense și de anevoioase, acelea cu privire la titularul suveranității, considerată ca putere de stat. Într-adevăr, doar circumscrierea conceptului de suveranitate, oricît ar fi fost de precisă, nu însemna încă prea mult pentru burghezie, în lipsa unui răspuns limpede cu privire la titularul suveranității. Dacă în esența ei suveranitatea a ajuns, în cele din urmă, să fie înțeleasă ca putere de decizie supremă, tot atît de important, ori poate și mai important, era să se știe cui îi aparține această putere.

În perioada înfloririi feudalismului, conceptul de „suveranitate" era sinonim cu cel de „putere supremă", înțelegîndu-se prin aceasta puterea monarhului absolut, ca replică la concepția și practica existentă în perioada fărîmițării feudale, cînd puterea de stat

of the Presidents of the United States, în două volume, editată de American Heritage, S.U.A., 1968, vol. II, p. 889, cit. de Camil Mureșan și Alexandru Vianu, ***Președinte la Casa Albă,*** Editura politică, Buc., 1974, p. 562.

[38] Georges Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques,* ed. a 2-a, Paris, 1963, p. 119.

[39] Vezi mai pe larg, Grigore Geamănu, *Drept internațional contemporan,* Editura didactică și pedagogică, Buc., 1975, pp. 252 și urm.; Gh. Moca, *Suveranitatea de stat,* Editura politică, Buc., 1973, pp. 11—62.

[40] Totuși, se consideră că prima definiție a suveranității este cea formulată într-un text al jurisconsultului roman Proculus (sec. I al erei noastre), unde s-a spus: *„Liber populus externus is qui nullius alterius populi potestati est subiectus".*

era divizată între monarh și seniorii feudali, aceștia din urmă exercitînd, în limitele domeniului lor, toate atributele suveranității. Puterea monarhului, concepută ca putere supremă, se manifesta în supremația exclusivă a acestuia pe întreg teritoriul statului, în independența puterii sale laice față de puterea bisericii, în interior, și față de alte state în exterior, în dreptul său nelimitat de a se comporta după bunul plac în relațiile cu supușii, cît și cu alte state[41]. În Europa occidentală, puterea monarhului, mai întîi superioară iar apoi supremă, considerată de origine divină, s-a constituit ca instrument de luptă împotriva tendințelor marilor feudali de a deține o cotă-parte a suveranității și de a se comporta în chip arbitrar pe propriile lor domenii, ca și împotriva papalității, care urmărea să prevaleze puterea bisericii față de puterea civilă, precum și împotriva împăraților germani, ce-și postulau puterea ca universală[42].

În orînduirea feudală, pînă la formarea relațiilor de producție capitaliste, fiind dominantă ideologia clericală, lupta împotriva feudalismului a îmbrăcat, așa cum arăta Engels, „forma de mistică, de erezie deschisă"[43]. Contopirea de interese dintre feudalism și biserică este explicată de Engels în modul următor: „Biserica și proprietatea ei funciară feudală asigura o legătură reală între diferitele țări; organizația feudală a bisericii a luat sub oblăduirea religiei orînduirea de stat feudală laică. În afară de aceasta, clerul era singura clasă instruită. Era deci inevitabil ca dogma bisericească să constituie elementul primordial și baza oricărei gîndiri. Știința dreptului, științele naturii, filozofia — întregul conținut al acestor științe era pus în concordanță cu în-

[41] Vezi Gh. Moca, *op. cit.*, p. 39.

[42] Vezi T. Drăganu, *Drept constituțional*, Editura didactică și pedagogică, Buc., p. 130.

[43] F. Engels, *Războiul țărănesc german*, ed. a III-a, E.S.P.L.P., Buc., 1958, p. 48.

vățătura bisericii"[44]. Găsim aici și explicația concepțiilor epocii cu privire la puterea monarhului. În China, unii din filosofii timpului, transformînd sistemul lui Confucius într-o doctrină religioasă, susțineau că împăratul are un „mandat ceresc" de cîrmuire. În India, scrierile sacre, *Vedele* și *Upanișadele*, socoteau puterile feudalilor ca fiind de tradiție imemorială și definitiv consfințite. În Japonia, raportul dintre cîrmuitori și supuși era socotit etern și imuabil, statornicit de „legea cerului". În țările arabe, dogma principală a islamismului formula: „Allah este singurul dumnezeu și Mohamed este profetul lui pe pămînt". În Bizanț se apăra cu înverșunare principiul fundamental al scolasticii medievale, potrivit căruia „filozofia este o slujnică a teologiei" și înțelegerea tuturor lucrurilor trebuia să pornească de aici. În Rusia, ideea egumenului Filothei — „Moscova, a treia Romă" — urmărea să facă apologia statului unitar centralizat. În țările Europei occidentale, „dogmele bisericii — cum spunea Engels — erau în același timp axiome politice"[45], „primul prinț al bisericii", care, începînd cu secolul al V-lea avea să se numească „papă", îi învestea cu autoritate supremă pe mandatarii și discipolii Sfîntului Petru, punîndu-le coroana și, prin filozofia scolastică, făcîndu-i să înțeleagă că-și datorează Romei întreaga lor putere; Toma din Aquino, „sfîntul bisericii catolice", unul din aceia despre care Lenin spunea că „au ucis în Aristotel ceea ce era viu și au imortalizat ceea ce era mort"[46], „prințul scolasticii și teologiei"[47], cum l-au numit Marx și Engels, îl socotea pe mo-

[44] Idem, *Socialismul juridic*, în K. Marx și F. Engels, *Opere*, vol. XVI, partea I-a, E.S.P.L.P., Buc., 1958, p. 295.

[45] F. Engels, *op. cit.*, p. 49.

[46] V. I. Lenin, *Caiete filozofice*, E.S.P.L.P., Buc., 1956, p. 295.

[47] K. Marx și F. Engels, *Ideologia germană*, E.S.P.L.P., Buc., 1956, p. 183.

narh nu numai cîrmuitor al poporului din „voința lui Dumnezeu", dar și creatorul statului.

În perioada formării relațiilor capitaliste, în „epoca Renașterii", materialismul și ateismul își fac loc cu tot mai multă vigoare. Leonardo da Vinci are curajul să denumească biserica o „dugheană de înșelăciuni" și se ridică cu hotărîre împotriva arbitrarului feudal[48]. Erasm din Rotterdam socotește că feudalismul, cu toate relele lui, este protejat de „regina prostie", iar teologii și scolasticii sînt o „mlaștină rău mirositoare"[49]. În Cehia, Jan Hus, iar în Germania Martin Luther, se ridică împotriva autorității bisericii. Nicolo Machiavelli spune despre nobilii de curte că sînt „niște creaturi odioase, dușmani blestemați ai oricărei ordini civice"[50]. Din această înșiruire nu poate desigur să lipsească Jean Bodin, care chiar dacă a fost partizanul statului absolutist francez, are meritul de a fi enunțat ideea suveranității și de a se fi ridicat împotriva teoriilor reacționare ale bisericii catolice cu privire la puterea universală a papei. Pentru el, suveranitatea este o însușire esențială a statului: „puterea absolută și perpetuă a unei republici", exercitată de suveran, care „nu depinde cu nimic de altcineva" și care are dreptul „de a da legi sau de a comanda tuturor supușilor săi în general și fiecăruia în particular", precum și alte atribute, limitate însă de „legile divine", legile naturii și de numeroase legi umane comune tuturor popoarelor[51]. Concepția lui J. Bodin are, fără să ignorăm limitele și

[48] Vezi Leonardo da Vinci, *Opere alese*, vol. II, Moscva, 1935, p. 207, cit. după *Istoria filozofiei*, I, Moscova, 1957, traducere românească, Editura științifică, Buc., 1958, pp. 264—265.

[49] Vezi Erasm din Rotterdam, *Elogiul nebuniei*, Moscova, 1938, pp. 128—129 cit. după *Istoria filozofiei*, p. 268.

[50] N. Machiavelli, *Principele și considerațiuni asupra primelor trei cărți ale lui Titus Livius*, 1869, p. 248, cit. după *Istoria filozofiei*, p. 276.

[51] Vezi J. Bodin, *Les six livres de la République*, Lyon, 1953, pp. 122, 131, 168, 213, 222.

insuficiențele ei, meritul de a fi o viziune unitară și generală asupra suveranității, înțeleasă ca o însușire fundamentală a statului, nu numai de ordin politic, ci și juridic. Deși J. Bodin face însemnate concesii absolutismului feudal, prezentînd puterea regelui ca absolută, el are totuși grijă să precizeze cîteva din limitele acestei puteri.

Treptata șubrezire a dominației bisericii n-a avut însă un efect simetric, observabil printr-o succesivă scădere a puterii monarhului, ci, dimpotrivă, odată eliberată de umbra unei puteri concurente, monarhia ajunge să „strălucească" o vreme, ceea ce a făcut ca problema titularului suveranității să fie rezolvată încă în favoarea ei. Chiar în epoca pe care Marx a numit-o prologul revoluției burgheze, mulți din filosofii materialiști văd în monarhie și în forța acesteia un lucru necesar. Astfel, în Anglia, dacă Francis Bacon era adeptul unui stat centralizat puternic, care să ocrotească interesele negustorilor, „principala arteră a corpului politic"[52], cum îi numea el, „îndreptățiți" să-și mărească bogăția pe seama altor popoare, fostul său secretar Thomas Hobbes, în opoziție, ce-i drept, cu ideile feudale despre originea și esența divină a statului, se ridica împotriva ideii de suveranitate a poporului, susținută de levelleri, considerînd că cea mai bună formă de guvernămînt este monarhia. Nu este însă mai puțin adevărat că tot acestei perioade îi datorăm și primele idei progresiste mai cuprinzătoare despre suveranitate. Astfel, în timp ce absolutismul monarhic englez își ignora încă propriu-i fatum prin grija lui Th. Hobbes, care în *Leviathan-ul* său susținea ideea unei monarhii bazate pe o putere absolută *(imperium absolutum)*, Hugo de Groot — sau, așa cum avea să ne rămînă sub numele său latinizat, Hugo Grotius — se afirmă ca adevărat

[52] Vezi F. Bacon, *Opere*, vol. II, 1874, p. 374, cit. după *Istoria filozofiei*, p. 318.

precursor al ideilor progresiste despre suveranitate, căci, tălmăcindu-l pe Proculus, el afirmă că „subiectul în sens larg al puterii suverane va fi statul... iar... subiectul în înțelesul strict este persoana, una sau mai multe, potrivit legilor și obiceiurilor fiecărui neam"[53]. Compatriotul său B. Spinoza, vorbind despre „bazele și dreptul suveranității", concepea suveranitatea într-un mod superior, nu ca un drept al unei persoane de a se comporta în mod arbitrar, ci ca o putere suverană exercitată într-un stat democratic, care respectă voința supușilor săi pe plan intern și tratatele încheiate pe plan extern[54].

În Anglia, după săvîrșirea revoluției burgheze din secolul al XVII-lea, John Locke avea să ducă mai departe concepțiile progresiste cu privire la realizarea „suveranității poporului". Locke s-a pronunțat împotriva absolutismului, atît în varianta laică a lui Hobbes, cît și în varianta teologică a lui Filmer, susținînd teoria politică a unui stat monarhic constituțional și contribuind la elaborarea teoriei liberalismului modern prin ideea diviziunii puterilor[55]. După lovitura de stat a prințului Wilhelm al III-lea de Orania, care a adus la putere, cum spunea Marx, pe „meșterii în arta de a stoarce plusvaloare, funciari și capitaliști"[56], Locke, adept al partidului Whigs, subscrie ideii de compromis între burghezie și nobilime, care, pe planul organizării statale, își găsea întruchipare tocmai în monarhia constituțională. Resimțind puternic înrîurirea concepției mecaniciste universale a lui Newton, întocmai cum Hobbes a re-

[53] Vezi H. Grotius, *Despre dreptul războiului și al păcii*, Editura științifică, Buc., 1968, p. 162.

[54] Vezi B. Spinoza, *Tratatul teologico-politic*, Editura științifică, Buc., pp. 235—236.

[55] Asupra concepției lui John Locke vezi, mai pe larg, Florica Neagoe, *Istoria filozofiei moderne*, prelegeri, Editura didactică și pedagogică, Buc., 1970, pp. 49 și urm.

[56] K. Marx, *Capitalul*, vol. I, ed. a III-a, E.S.P.L.P., Buc., 1957, p. 720.

simțit influența mecanicii lui Galilei, în cele *Două tratate despre guvernămînt* (1690), Locke fundamentează teoria sa cu privire la statul constituțional burghez, care a servit ca prototip constituției burgheze engleze. Regimul parlamentar, după Locke, trebuie să acționeze potrivit voinței majorității, așa cum corpul se mișcă în direcția celei mai mari dintre forțele ce i se aplică. Firește, Locke înțelegea prin „majoritate" reprezentanții burgheziei și ai nobilimii.

Dincoace, în Franța, ideologia stării a treia — iluminismul — și, în cadrul acesteia, „reprezentantul brațului cel mai temperat din marele curent iluminist"[57], Montesquieu, președintele parlamentului din Bordeau, în *Spiritul legilor* se ridica împotriva monarhiei absolute franceze, susținînd nevoia unor reforme după modelul Angliei, care să ducă la o monarhie constituțională „luminată". Departe însă de a se opri la găsirea rădăcinilor instituțiilor politice numai în rațiune, Montesquieu are meritul de a le fi căutat și în condițiile vieții materiale ale societății, elaborînd astfel „teoria geografică" a dezvoltării istorice a popoarelor. În sensul ei, forma statală este determinată de factori cum sînt clima și condițiile geografice, la care se alătură economia și religia dominantă. Toate acestea întruchipează, în concepția sa, „spiritul legilor". „Legea, în general, — spunea Montesquieu — este rațiunea omenească în măsura în care ea guvernează toate popoarele de pe pămînt; iar legile politice și civile ale fiecărui popor nu trebuie să fie decît cazurile particulare la care se aplică această rațiune omenească"[58]. Aplicarea acestora se face potrivit cu „dispoziția" poporului, cu condițiile geografice ale țării, cu economia acesteia, cu religia și cu obiceiurile. Este însă locul să menționăm că

[57] Florica Neagoe, *op. cit.*, p. 113.

[58] Charles-Louis Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, vol. I, Editura științifică, 1964, p. 17.

„teoria geografică" a lui Montesquieu condamnă unele popoare la stagnare, prin determinarea unilaterală a factorilor staționari permanenți, cum sînt și condițiile geografice. Pentru Asia el nu vede, de pildă, o altă orînduire de stat decît cea a despotismului, căci aici, după părerea sa, nu se poate manifesta decît eroismul robiei. Pe bună dreptate, Helvétius vedea în „teoria geografică" a lui Montesquieu un mijloc de a eterniza inegalitatea între popoare. „... Să arătăm că acești ocrotitori ai stupidității (prelații și conducătorii de stat tradiționaliști — n.n.) sînt cei mai crunți dușmani ai omenirii, să le smulgem sceptrul cu care i-a înzestrat ignoranța și de care se slujesc pentru a porunci popoarelor pe care le-au îndobitocit"[59], îndemna Helvétius.

În personificarea juridică a națiunii, un pas hotărîtor l-a făcut J. J. Rousseau, care a fundamentat ideea suveranității poporului, bazată pe contractul social. Pentru iluministul francez, suveranitatea rezidă în popor ca „ființă colectivă", găsindu-și o formă de manifestare în legi — „acte autentice ale voinței generale"[60].

Concepția lui Rousseau despre stat este parte organică a teoriei sale despre proprietate. Dacă prima sa lucrare, comandată de Academia din Dijon, pentru a se aduce un răspuns la întrebarea „Oare progresul științelor și artelor a contribuit la înrăutățirea sau la îmbunătățirea moravurilor?" a fost premiată

[59] Vezi C. A. Helvétius, *Despre spirit,* Editura științifică, Buc., 1959, p. 188.

[60] Vezi J. J. Rousseau, *Contractul social,* Editura științifică, Buc., 1957, pp. 114—115. Trebuie însă remarcat că, înaintea lui Rousseau cu puțin timp, Emeric de Wattel în *Le droit des gens* (1758) afirma că „orice națiune care se guvernează ea însăși, sub orice formă ar face aceasta, fără a depinde de cineva din exterior, constituie un stat suveran". (Vezi E. de Wattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains,* vol. I, Paris, 1863, p. 123).

de academie, arderea lucrărilor *Emil sau despre educație* (1762) și *Despre contractul social sau principiile dreptului politic* (1762), atît în Franța cît și în Elveția, unde a fost nevoit să se refugieze, îl dezvăluie pe Rousseau, așa cum spunea Herzen, ca „plebeu de cealaltă parte a ușii" prin care a intrat Voltaire, ca omul care „prezice sarcasmele Comitetului salvării publice".

Considerînd proprietatea privată drept sursă a inegalității și oprimării sociale, Rousseau scria: „Primul om care, împrejmuind un teren, s-a încumetat să spună *acesta este al meu* și care a găsit oameni destul de proști care să-l creadă a fost adevăratul întemeietor al societății civile. De cîte crime, războaie, omoruri, de cîte mizerii și orori ar fi scutit omenirea cel care, scoțînd țărușii sau astupînd șanțul, ar fi strigat semenilor săi: «Feriți-vă să-l ascultați pe acest impostor; sînteți pierduți dacă uitați că roadele sînt ale tuturor și că pămîntul nu este al nimănui!»[61] Statul a apărut, în concepția lui Rousseau, ca urmare a uzurpării dreptului natural și cînd cei săraci, ademeniți de cei bogați să organizeze puterea de stat pentru a fi astfel asigurate ordinea publică, pacea și securitatea, au semnat contractul social. Hobbes a vorbit, de asemenea, despre „contractul social", dar cu toate acestea, Rousseau are meritul de a-i fi formulat consecințele pînă la capăt. Teoria lui implică ideea că poporul are dreptul de a denunța un contract neavantajos și de a crea o formă de asociere care să corespundă intereselor sale[62]. Firește, teoria „contractului social" este nestiințifică, fie și numai pentru faptul că presupune ideea de „contract" în acea epocă a „stării naturale" cînd, evident, ea nu putea fi nici măcar întrevăzută; ea este deci o ficți-

[61] J. J. Rousseau, *Discurs asupra inegalității dintre oameni,* Editura științifică, Buc., 1958, p. 118.

[62] Vezi *Istoria filozofiei,* cit. supra, pp. 498—499.

une, dar una necesară. „... Statul naţiunii, contractul social al lui Rousseau — scria Engels — a fost tradus în viaţă şi nu putea fi altfel tradus în viaţă decît numai ca republică democratică burgheză“[63].

Ideea suveranităţii naţionale ca atribut al poporului nu era suficientă prin ea însăşi pentru a putea explica exerciţiul efectiv al acestei suveranităţi. Rămînea încă deschisă problema de a şti care este acel organ al statului prin intermediul căruia poporul îşi exercită suveranitatea sa. Burghezia trebuia să dea un răspuns şi la această întrebare.

Încă Montesquieu, în lucrarea sa fundamentală, *Despre spiritul legilor,* aprecia că: „Poporul se pricepe de minune să aleagă pe cei cărora trebuie să le încredinţeze o parte oarecare din puterea sa ...“[64]. Găsim aici implicată ideea constituirii unei reprezentanţe naţionale.

Ideea suveranităţii naţionale, ca atribut al poporului, care o exercită printr-o reprezentanţă aleasă de el, permitea burgheziei în ascensiune să joace un rol politic convenabil intereselor şi ambiţiilor ei de clasă, situîndu-se între puterea monarhului, pe de o parte, şi masele populare, de altă parte. Faţă de absolutismul monarhic, burghezia acţiona pentru limitarea, iar apoi pentru răsturnarea acestuia. Or, pentru aceasta, nu exista o cale mai bună şi mai directă, în condiţiile istorice date, ca aceea a contestării legitimităţii puterii suverane a monarhului. Faţă de masele populare, burghezia acţiona pentru atragerea acestora de partea ei şi opunerea lor monarhului. Or, pentru aceasta, nu exista o cale mai amăgitoare ca aceea de a le face să creadă că suveranitatea le aparţine legitim şi că au dreptul să o încredinţeze

[63] F. Engels, *Anti-Dühring,* ed. a III-a, E.S.P.L.P., Buc., 1955, pp. 24—25.

[64] Ch. L. Montesquieu, *Despre spiritul legilor,* I, Editura ştiinţifică, Buc., 1964, p. 20.

spre a fi exercitată, din împuternicirea şi exprimînd voinţa lor, unor aleşi, constituiţi într-o reprezentanţă naţională. Art. 3 al *Declaraţiei drepturilor omului şi cetăţeanului* din 1789 proclamă: „Principiul oricărei suveranităţi rezidă în mod esenţial în naţiune, de la care emană toate puterile“. Constituţiile franceze din 1791 şi 1848 au preluat ideea suveranităţii naţionale, burghezia făcînd din ea, de atunci şi pînă astăzi, izvorul propriului ei retorism despre democraţie.

În concepţia doctrinarilor burghezi, suveranitatea era: a) *una;* b) *imprescriptibilă;* c) *inalienabilă;* d) *indivizibilă.* Aceasta însemna că: a) pe unul şi acelaşi teritoriu nu se poate exercita decît o singură suveranitate; b) o exercitare îndelungată a suveranităţii nu poate duce la dobîndirea ei prin uzucapiune; c) suveranitatea nu poate fi înstrăinată definitiv şi irevocabil în profitul nimănui; d) suveranitatea nu poate fi fracţionată între indivizii ce alcătuiesc populaţia statului.

Dacă încercăm să traducem aceste atribute ale suveranităţii în limbajul intereselor şi aspiraţiilor de clasă ale burgheziei, vom avea imaginea edificatoare a drumului său în ascensiune. Aşadar, suveranitatea fiind *una,* aceasta însemna că monarhul nu putea să se prevaleze de atributele unei suveranităţi proprii, care să o concureze pe cea a „naţiunii“; suveranitatea fiind *imprescriptibilă,* aceasta însemna că indiferent de durata şi modul în care monarhul a deţinut-o, ca expresie a „voinţei divine“ ori ca rezultat al „contractului social“, el nu se putea prevala de faptul de a fi dobîndit-o definitiv; suveranitatea fiind *inalienabilă,* aceasta însemna că, indiferent de împrejurările istorice concrete, ea nu putea să fie transmisă monarhului ori unei alte persoane; în sfîrşit, suveranitatea fiind *indivizibilă,* ea aparţinea unei „fiinţe colective“, nerevenindu-i nimănui o cotă-parte din suveranitate, nici chiar monarhului.

Este, fără îndoială, expresia grijii pe care burghezia o are pentru a păstra ceea ce a dobîndit.

Odată „rezolvată" problema titularului suveranității, care însemna, firește, soluționarea problemei titularului dreptului de a dispune, de a imprima o voință general-obligatorie pentru întreaga societate, exercițiul acesteia — s-a precizat apoi în doctrina franceză a suveranității națiunii — aparține unei reprezentanțe „naționale", aleasă prin manifestarea de voință a cetățenilor[65]. Numai că, această „reprezentanță națională" ajunge, în realitate, să fie o reprezentanță a burgheziei, un organism de exteriorizare și impunere a voinței ei de clasă ca voință obligatorie pentru întreaga societate, deoarece, prin numeroasele restricții la exercițiul dreptului de vot, prin numeroasele mijloace de alterare a voinței maselor populare, „reprezentanța națională" este departe de a constitui un simbol adevărat al „națiunii". În statornicirea și promovarea unor asemenea restricții la exercițiul dreptului de vot, burghezia a invocat tocmai unul din atributele suveranității — acela de a fi *indivizibilă*. Dacă suveranitatea este indivizibilă — susțin unii doctrinari burghezi —, aceasta înseamnă că cetățenii nu au drept de vot politic, ci exercită doar, în calitate de reprezentanți ai „națiunii", un drept care în realitate aparține acesteia. Și, — continuă „raționamentul" — dacă dreptul de vot nu este un drept ce aparține individului, ci o funcție pe care el o exercită în numele societății, societatea are oricînd libertatea de a refuza această funcție socială unor categorii de cetățeni[66].

[65] Doctrina germană a suveranității, a cărei purtător a fost cu deosebire Gerber, se deosebește radical de doctrina franceză, prin aceea că prima califică suveranitatea ca drept subiectiv al statului, care este o persoană juridică produsă printr-o anumită evoluție istorică. Fascismul german a repudiat pur și simplu principiul „suveranității naționale", înlocuindu-l cu principiul „conducătorului" dictatorial, care, chipurile, ar reprezenta chintesența „rasei superioare".

Într-adevăr, realitatea istorică dovedește că au fost și încă mai sînt, în aproape toate statele burgheze, numeroase restricții la exercițiul dreptului de vot — așa-numitele censuri, de avere, capacitar, domiciliar, profesional, de vîrstă, sex, de naționalitate și rasă etc. — care fac din reprezentanța națională ceea ce ea nu ar trebui să fie: o adunare a aleșilor unei minorități.

B. *PRINCIPIUL SEPARAȚIEI PUTERILOR*

Ideea separației puterilor, cel de-al doilea principiu al regimului parlamentar burghez, a fost și rămîne în același timp, atît o concepție cu privire la realizarea „suveranității poporului", cît și un element constitutiv al unei anume forme de guvernămînt: monarhia constituțională sau cea dualistă. Într-adevăr, împărțind puterile între două sau trei organe, în principal însă între rege și parlament, burghezia a dobîndit în același timp atît un titular al suveranității, cît și brațul celălalt al balanței în echilibrarea puterii față de monarh.

Separația puterilor nu este însă doar o măsură contramonarhică, ci și una contra maselor populare, căci burghezia nu s-a situat pe o poziție neutră în punctul de echilibru dintre „greutate" (monarh) și „contragreutate" (masele populare), ci s-a „urcat" ea însăși în talerul balanței, ce e drept „din împuternicirea și prin voința maselor populare", a „binefăcătoarei națiuni", cu care ea s-a „identificat" de la început. Avea dreptate în acest sens Mirkine-Guetzévitch, atunci cînd spunea că separația puterilor a fost in-

[66] În legătură cu această problemă vezi, mai pe larg, T. Drăganu, *Drept constituțional*, cit. supra, p. 132.

strumentul de luptă al burgheziei împotriva puterii absolute a monarhului, în care burghezia vedea „carcerile Bastiliei, într-un cuvînt regimul cu toate abuzurile și ororile sale“[67]. Observînd cealaltă față a monedei, avea însă dreptate și G. Burdeau, atunci cînd arăta: „Cînd a fost introdusă în democrație, separația puterilor avea drept scop frînarea voinței populare. Echilibrul pe care ea îl permitea să se stabilească între organe, stavilele pe care le opunea acțiunii lor, acordurile pe care le reclama între ele, toate tindeau să introducă, între dorința poporului real și hotărîrea politică, amînări, rezerve și reconsiderări, din care rezultă o voință statală depopularizată“[68].

Ideea delimitării atribuțiilor între mai multe organe, ca act de constatare a unei anume realități — fără însă ca aceasta să primească denumirea de „separație a puterilor“ și accepțiunea ce a fost dată mai tîrziu acestui fenomen — își are originea la o dată mult mai veche decît aceea a trecerii pragului spre doctrina separației puterilor de către filosoful și juristul englez John Locke sau de către filosoful iluminist francez Montesquieu. Astfel, dacă în Egiptul antic, *faronul* avea o putere despotică, fiind „zeul cel viu“, „discul strălucitor printre oameni“, dacă în statul asiro-babilonian de la *patesi* sau *iṣṣakku*, adică de la șefii orașelor mesopotamiene, considerați ca mijlocitori ai zeului, s-a ajuns apoi la șeful numit *lugal*, adică la regele suprem, dacă în statul indian *maharadjahul*, „dumnezeul bogaților“, cum îl numea Legea lui Manu, era „cel mai strălucitor și cel mai înțelept“, nici un muritor neputînd „să se compare cu

[67] Mirkine-Guetzévitch, *Le droit constitutionnel de la Révolution française*, cit. după Émile Giraud, *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*, Paris, 1938, p. 91.

[68] Georges Burdeau, *Traité de science politique*, vol. I, Paris, p. 227.

el și nici măcar să-l privească în față“, deși „strălucirea și înțelepciunea“ îi erau totuși umbrite de respectul pe care trebuia să-l poarte *brahmanilor*, dacă în China *împăratul* și, la început, *sfatul bătrînilor* reprezentau autoritatea supremă, zguduită însă bine de „sprîncenele roșii“ și „turbanele galbene“, care aveau să deschidă „drumul spre marea libertate“, în schimb, în statele mediteraniene, istoricii Herodot, Tucidide și Xenofon, filosofii Platon și Aristotel, scriitorii literari greci ca Eschil, Sofocle și Euripide și cîți încă alții, ne-au lăsat dovezi și reflecții despre începuturile împărțirii puterii și despre cristalizarea acestui proces în Sparta și mai ales în Atena. Mai ales în Atena, pentru că statul elen era străjuit de grijile și demnitatea *adunării populare* și a *senatului*, de dreapta judecată a *heliei* ori poate de temutul *areopag*, atunci cînd acesta deținea întreaga putere politică și judecătorească, ca și de munca *dregătorilor* aleși în frunte cu cei 10 *strategi*. Dincolo, în peninsula italică, în epoca republicană, treburile și puterile cetății erau împărțite între *magistrați*, deținătorii puterii militare și administrative, *senat*, păstrătorul importantelor atribuții în domeniul legislativ, al conducerii de stat, în materie financiară, în politica externă, precum și în problemele militare, *adunările populare (comițiile)*, care votau legile; mai apoi, în epoca imperiului, pe lîngă *împărat* continuau să existe, în forme caricaturale, *magistraturile* și *senatul*. Aici sau aiurea, printre vestigiile trecutului nu vom găsi însă pilonii arheologici ai construcției ce avea să poarte mai tîrziu, pînă în zilele noastre, denumirea de „separație a puterilor“, ci doar, poate, izvorul de meditație spre o asemenea doctrină.

Dacă totuși, vreun filosof al antichității ar putea fi „suspectat“ de a fi formulat concepția denumită mai tîrziu „separația puterilor“, atunci acesta n-ar putea fi altul decît Aristotel. Așa cum se va vedea însă, Aristotel nu are meritul de a fi formulat prin-

cipiul separației puterilor, el nefăcînd altceva decît să constate o realitate existentă în statul elen — aceea a împărțirii atribuțiilor acestuia între diferite organe.

„Știința enciclopedică" a lui Aristotel, cum o califica Marx, referindu-se la preocupările științifice ale acestuia, a inclus și unele probleme ale organizării statale. Opunîndu-se teoriei aristocratice a „statului ideal", enunțată de Platon, el a creat o teorie proprie despre statul sclavagist, socotindu-l cea mai perfectă formă de comunitate a oamenilor, în cadrul căreia, după părerea sa, puterea trebuia să aparțină păturii mijlocii a proprietarilor de sclavi. „În fiecare stat — spunea Aristotel — întîlnim trei clase de cetățeni: cei foarte înstăriți, cei cu totul neavuți și cei situați la mijloc, între cei dintîi și aceștia din urmă. Întrucît, după părerea unanimă, cumpătarea și calea de mijloc constituie lucrul cel mai bun (între două extreme), reiese evident că și îndestularea mijlocie constituie cel mai bun dintre toate bunurile"[69]. În concepția sa, statele erau „normale" și „anormale". În prima categorie erau incluse monarhia, aristocrația și politia, iar în cea de-a doua erau cuprinse tirania, oligarhia și democrația. Aristotel considera că forma de stat cea mai bună era cea „mijlocie", adică politia, căci, socotea el, ar fi nedrept ca săracii, sprijinindu-se pe faptul că reprezintă majoritatea, să împartă între ei avutul bogaților[70]. Făcînd „radiografia" statului din vremea sa, Aristotel constata că „în orice stat sînt trei părți. Aceste trei părți, odată bine organizate, statul întreg este, în mod necesar, bine organizat el însuși. Cea dintîi din aceste părți este Adunarea generală, care deliberează cu privire la afacerile publice; a doua este Corpul magistraților,

[69] În legătură cu concepția lui Aristotel, vezi, de asemenea, *Istoria filozofiei*, cit. supra, pp. 98 și urm.

[70] Vezi Aristotel, *Politica*, traducere în românește de Șt, Bezdechi, Buc., 1924, p. 137.

căruia trebuie să i se hotărească natura, atribuțiunile și modul de numire; a treia este Corpul judecătoresc"[71]. După cum se poate observa, cele „trei părți" ale statului, secționate de Aristotel, nu se identifică cu cele trei organe la care teoria separației puterilor face trimitere. Nu însă acesta este motivul pentru care paternitatea separației puterilor nu poate fi atribuită lui Aristotel, ci pur și simplu pentru faptul că el nu și-a propus și n-a elaborat o asemenea teorie, ci doar a constatat o anume organizare a statului elen.

Separația puterilor, ca doctrină și formă concretă de organizare statală, nu poate fi atribuită sau „imputată" nici lui Grotius, Wolf sau Pufendorf, chiar dacă în scrierile lor aceștia vorbesc adeseori de împărțirea atribuțiilor între diferitele organe ale statului.

Paternitatea neîndoielnică a principiului separației puterilor aparține, dincolo de Canalul Mînecii, lui John Locke, iar dincoace de el lui Montesquieu.

Pornind, ca și Hobbes, de la „starea naturală" a oamenilor și de la originea „contractuală" a statului, Locke schițează, cu privire la regimul parlamentar, teoria diviziunii puterilor în: legislativă, executivă și federativă. Potrivit concepției lui John Locke, puterea legislativă trebuia să aparțină parlamentului, fiind considerată ca putere supremă, acesta avînd dreptul de a edicta reguli de conduită obligatorii pentru întreaga societate; puterea executivă, care aparținea monarhului, era limitată la aplicarea legilor și la rezolvarea unor cazuri care nu puteau fi prevăzute și determinate prin lege; puterea federativă, încredințată de asemenea monarhului, avea în competența sa dreptul de a declara război, de a face pace și a încheia tratate. Așadar, esența tezei lui Locke cu privire la separația puterilor constă în aceea că el

[71] *Ibidem*, p. 241.

distinge hotărît între puterea legislativă și cea executivă, care — după părerea sa — nu trebuie să aparțină unei singure persoane. În același timp însă, deși distinge puterea executivă de cea federativă, el nu numai că nu vede nici un impediment ca ambele să aparțină monarhului, ci consideră chiar necesar acest lucru[72]. Cît privește necesitatea separării puterii legislative de cea executivă, Locke o explică în modul următor: deținătorul puterii legislative este acela care are dreptul de a determina cum trebuie să fie întrebuințată forța statului pentru a proteja comunitatea și pe membrii săi[73], edictînd în acest scop legi, iar cel căruia îi revine puterea executivă urmează să vegheze veșnic la executarea legilor ce sînt în vigoare[74]. „... Tentația de a pune mîna pe putere ar fi prea mare — spune Locke — dacă aceleași persoane care au puterea de a face legile ar avea în mîini și puterea de a face să le execute, căci ar putea să se scutească de a se supune legilor pe care ele le fac"[75].

Referitor la exercițiul puterii executive și al celei federative de către una și aceeași persoană — monarhul —, Locke consideră că deși cele două puteri sînt distincte, „este totuși dificil să se separe și să se încredințeze (aceste puteri — n.n.) într-un timp dat la diferite persoane", căci, adaugă el, „este aproape imposibil de a încredința forța statului la mai multe persoane distincte care nu au între ele nici o subordonare"[76].

Din modul în care Locke a „așezat" separația puterilor rezultă că el nu avea în vedere și existența unei puteri judecătorești, căci, arăta el, „cine are

[72] Vezi John Locke, *Essai sur le pouvoir civil*, Traduction, introduction et notes par Jean-Louis Fyot, Paris, 1952, p. 157.
[73] *Ibidem*, p. 157.
[74] *Ibidem*, p. 158.
[75] *Ibidem*, p. 157.
[76] *Ibidem*, p. 159.

puterea legislativă sau suprema putere într-o republică este ținut să guverneze prin legi fixe și stabile, promulgate și cunoscute de popor, prin judecători imparțiali și cultivați, care sînt însărcinați să tranșeze litigiile după aceste legi, iar nu prin decrete de circumstanță"[77].

Așa privită și înțeleasă, concepția lui Locke cu privire la separația puterilor îndreptățește, într-adevăr, concluzia că el nu a „elaborat" această doctrină, cît mai ales a explicat o anume organizare a statului englez, cu o motivație teoretică atrăgătoare și relativ închegată. În acest sens, Léon Duquit arăta că „pentru a se asigura acțiunea guvernamentală, o echilibrare reciprocă trebuia să se instituie între diferitele organe. Nu o separare a puterilor care le-ar fi izolat, care ar fi provocat conflicte și ar fi împiedicat liberul joc al mașinăriei politice, ci mai degrabă o colaborare a organelor și o repartiție a funcțiilor"[78]. Alăturîndu-se acestei păreri, unii autori din literatura noastră de specialitate au arătat de asemenea că Locke nu expune în opera sa o teză abstractă, ci prezintă nu tablou sugestiv al organizării constituționale a Angliei. „Concluzia lui Locke nu este atît o formulare categorică a separației puterilor, cît o distincție a puterii legislative de puterea executivă"[79].

Meritele lui Locke nu sînt prin aceasta cu nimic diminuate. Teza sa, chiar așa cum ea a fost formulată, a avut o largă și puternică aderență, atît printre contemporani cît și printre urmașii acestora, găsindu-și cu prisosință reflectare în aproape toate constituțiile burgheze. Nu este însă mai puțin adevărat că meritul de a fi elaborat într-o concepție unitară și cuprin-

[77] *Ibidem*, p. 159.
[78] Vezi Léon Duquit, *Leçon de droit public général*, Paris, 1926, p. 196.
[79] Gheorghe Gheorghe, *Separația puterilor de stat*, Editura științifică și enciclopedică, Buc. 1976, p. 8.

zătoare doctrina separației puterilor în stat îi revine totuși lui Montesquieu.

Charles Louis Montesquieu, pornind de la ideea fertilă pentru vremea sa că viața socială se supune, ca și natura, unor legi naturale, caută explicațiile și motivațiile separației puterilor în stat în tarele naturii umane. Vorbind despre cele trei puteri — legislativă, executivă și judecătorească — ca despre trei forțe egale, încredințate cîte unei categorii de organe, fiecare avînd rolul unei supape de siguranță pentru celelalte două, spre a se preveni astfel samavolnicia și arbitrarul, Montesquieu scrie: „Totul ar fi pierdut dacă același om sau același corp de fruntași, fie ei ai nobililor, fie ai poporului, ar exercita aceste trei puteri: pe cea de a face legi, pe cea de a duce la îndeplinire hotărîrile obștești și pe cea de a judeca infracțiunile sau litigiile dintre particulari"[80]. Montesquieu are, așadar, meritul față de Locke de a fi transformat binomul putere legislativă-putere executivă într-un trinom: putere lagislativă-putere executivă-putere judecătorească. Și nu numai atît, ci și de a le fi așezat într-un echilibru de forțe, conturînd astfel, în adevăratul sens al cuvîntului, teoria separației puterilor. În același timp, construcția separației puterilor în concepția lui Montesquieu are și meritul de a fi subordonată ideii de libertate politică. „Pentru Montesquieu, libertatea nu se poate realiza decît prin obstacole în calea abuzului la care ar putea fi tentat să se dedea orice om și orice organ al statului, dacă el ar fi dotat cu prea multă putere"[81]. Într-adevăr, aceasta este una din dimensiunile teoriei separației puterilor formulată de Montesquieu, căci el arată că, atunci cînd în mîinile aceleiași persoane sau aceluiași corp de dregători puterea legislativă este întrunită cu puterea executivă, nu există libertate, deoarece poate naște teama ca același monarh sau același senat să facă legi tiranice, pe care să le aplice în mod tiranic[82]. Libertatea nu este însă asigurată, are grijă să precizeze Montesquieu, doar prin despărțirea puterii legislative de cea executivă, ci și prin separarea puterii judecătorești de primele două. „Nu există, de asemenea, libertate — spune Montesquieu — dacă puterea judecătorească nu este separată de puterea legislativă și de cea executivă. Dacă ea ar fi îmbinată cu puterea legislativă, puterea asupra vieții și libertății cetățenilor ar fi arbitrară, căci judecătorul ar fi și legiuitor. Dacă ea ar fi îmbinată cu puterea executivă, judecătorul ar putea avea forța unui agresor"[83].

Deși Montesquieu pare a configura raporturile dintre cele trei puteri ca fiind egale, concepția sa are, în cele din urmă, „vina" de a fi admis totuși o oarecare preponderență a executivului asupra legislativului, cînd firesc ar fi fost ca, în măsura în care uneia din puteri i s-ar fi recunoscut o autoritate în plus față de celelalte două, această putere să nu fie alta decît cea legislativă, din moment ce chiar în interiorul propriei lui concepții găsim precizarea că puterea legislativă este mai bine reglementată de mai mulți decît de unul singur, iar puterea executivă este mai bine exercitată de unul decît de mai mulți[84]. Or, așa cum Montesquieu precizează atribuțiile fiecăreia dintre puteri, el implică ideea că puterea executivă trebuie să fie preponderentă față de cea legislativă. „Dacă puterea executivă nu ar avea dreptul de a se împotrivi inițiativelor corpului legislativ, acesta ar fi despotic, deoarece atribuindu-și toată puterea pe care o poate dori, va anihila toate celelalte puteri"[85]. Instrumentele de împotrivire a executivului sînt, după

[80] Vezi Ch. L. Montesquieu, ***Despre spiritul legilor***, vol. I, Editura științifică, Buc., 1964, p. 196.
[81] Gheorghe Gheorghe, ***op. cit.***, p. 8.
[82] Vezi Ch. L. Montesquieu, ***op. cit.***, p. 195.
[83] ***Ibidem***, p. 196.
[84] ***Ibidem***, p. 202.
[85] ***Ibidem***.

cum arată Montesquieu, dreptul acestuia de a convoca și închide sesiunile parlamentului, precum și dreptul de veto al monarhului — căci acesta era titularul puterii executive în concepția lui Montesquieu — asupra puterii legislative.

La numai șapte ani după moartea lui Montesquieu, Rousseau reia în *Contractul social* teza separației puterilor, dar într-un chip superior și cu mai accentuate trăsături progresiste. Chiar dacă pentru Rousseau există numai două puteri distincte, puterea legislativă și puterea executivă, cea judecătorească fiind considerată o ramură a puterii executive, el precizează, mai aproape de adevăr, sensul separației puterilor și raporturile dintre acestea. Principalele note de superioritate ale concepției lui Rousseau ar putea fi considerate următoarele: a) pentru Rousseau puterea legislativă se confundă cu însăși atributele suveranității, ceea ce înseamnă că ea nu putea să fie decît emanația de voință a întregului popor; b) puterea legislativă fiind însăși expresia suveranității, aceasta înseamnă că puterea executivă trebuie să fie supusă celei legislative; c) din moment ce titularul suveranității este poporul, care o exercită prin intermediul puterii legiuitoare, parte a organismului statal care a luat naștere pe baza contractului social, nimic nu putea să împiedice poporul de a denunța contractul și a stabili o altă rînduială conformă cu voința sa. Așa privite lucrurile, teoria lui Rousseau se reclamă, evident, ca o teorie revoluționară.

Dincolo de ocean, iluminiștii Americii de Nord au asimilat atît concepția lui Locke, cît și pe acelea ale lui Montesquieu și Rousseau, întrezărindu-se nu o dată în scrierile sau declarațiile lor intenții nemărturisite de a realiza contopirea acestora.

Iluministul american Benjamin Franklin l-a studiat temeinic pe Locke și a întreținut relații personale cu filosoful englez Mandeville, continuatorul concepțiilor lui Hobbes și Locke. În elaborarea „Declarației de

independență", alături de Thomas Jefferson, John Adams, Roger Sherman și Robert R. Livingston, aprobată de Congresul continental la 4 iulie 1776, Franklin înscrie cîteva din concepțiile sale social-politice, în care se întrevede gîndirea lui Locke și esența iluminismului francez. Declarația de independență proclama: „Considerăm ca adevăruri de la sine grăitoare acelea că toți oamenii sînt creați egali, că ei sînt înzestrați de creatorul lor cu anumite drepturi inalienabile, că printre acestea se numără viața, libertatea și căutarea fericirii, că pentru asigurarea acestor drepturi se instituie printre oameni guverne, ale căror puteri juste izvorăsc din consimțămîntul celor cîrmuiți; că ori de cîte ori vreo formă de guvernămînt devine dăunătoare acestor scopuri, este dreptul poporului să o schimbe sau să o desființeze și să instituie un nou guvern punînd la baza lui astfel de principii și organizîndu-i puterile în forma în care îi va părea cea mai potrivită pentru asigurarea securității și fericirii sale".

Charles Beard, „inspiratul istoric american", cum îl numește Silviu Brucan, contestă faptul că doctrina americană ar fi de origine franceză, sursa ei fiind, după părerea sa, scrierile filosofului englez John Locke, al cărui catehism politic îl sintetizează în felul următor: scopul guvernării este protecția proprietății, iar dreptul să modifice sau să înlăture guvernul și să instaleze un altul îl are poporul[86]. Această apreciere ni se pare însă prea categorică și nu îndeajuns de motivată. În paragraful reprodus al Declarației de independență se afirmă o filosofie politică ce fundamentează dreptul unui popor de a stabili și răsturna propriul său guvern; se enunță deci cu fermitate dreptul la revoluție, adică *o adevărată ideologie a*

[86] Ch. Beard, Mary R. Beard, *The Rise of American Civilization*, The Mac Millan Company, New York, 1930, p. 240, cf. Silviu Brucan, *Originile politicii americane*, Editura științifică, Buc., 1968, p. 11.

independenței, bazată pe legătura intimă dintre drepturile naturale, imprescriptibile, ale omului și ale națiunii. Dar, examinînd drepturile înscrise în Declarația de independență, în rîndul cărora fericirea umană este unul din drepturile cele mai subliniate, se va observa că „libertatea" suplinește dreptul de proprietate din trinomul lui Locke, căci, în concepția autorilor Declarației de independență, influențați hotărîtor de Jefferson, dreptul de proprietate nu era un drept natural, așa cum îl socotea Locke[87]. În același timp, deși Declarația de independență recunoaște poporului dreptul de a modifica sau de a înlătura guvernul, apropiindu-se astfel de ideea dreptului la revoluție, așa cum a fost „întemeiată" de Locke, ni se pare că, din acest punct de vedere, ea este totuși mai apropiată de concepția lui Montesquieu, a cărui doctrină este pătrunsă de la un capăt la altul de ideea libertății, pe care o consideră scopul final al vieții sociale, și în aceeași măsură ori poate și mai mult, de concepția lui Rousseau, a cărei piatră unghiulară pe plan social-politic o constituie ideea de egalitate. Declarația consideră dreptul poporului la revoluție nu numai ca un drept propriu-zis, ci și ca o datorie, de vreme ce astfel urma să se „asigure securitatea și fericirea", confirmîndu-l astfel ca drept deplin legitim. Considerarea dreptului poporului la revoluție ca act de justiție apare însă cu pregnanță la Rousseau: „Răscoala care sfîrșește prin uciderea sau detronarea unui sultan este un act la fel de juridic, ca și cele prin care acesta dispunea pînă în ajun de viața și bunurile supușilor săi. Numai forța îl menținea și tot forța îl răstoarnă"[88].

Nu credem că semnificațiile Declarației de independență trebuie căutate în una sau alta din „sferele

[87] Vezi Ovidiu Trăsnea, ***Gîndirea politică a Declarației de independență,*** în „Viitorul social", 1976, nr. 3, p. 525.

[88] J. J. Rousseau, ***Discurs asupra inegalității dintre oameni,*** Editura științifică, Buc., 1958, p. 115.

geografice" ale iluminismului și nici chiar în una sau alta din ramurile acestuia, și nici nu trebuie să căutăm în ea idei originale, deosebite de cele ale lui Locke, Montesquieu sau Rousseau, căci, așa cum spunea André Maurois, „originalitatea era nu în idei, ci în faptul că aceste idei, pentru prima dată, deveneau carta unei națiuni și treceau din domeniul teoriei, în al practicii"[89]. Acest lucru l-a mărturisit, în parte, chiar Jefferson, principalul semnatar al Declarației de independență, din cei 56 care au colaborat la elaborarea ei, atunci cînd spunea că esențialul era „nu de a găsi noi principii ori noi argumente ce n-au fost gîndite pînă atunci, nici de a spune lucruri ce n-au fost spuse mai înainte, ci de a plasa în fața omenirii bunul simț al chestiunii... se intenționa a fi o expresie a gîndirii (sau spiritului) american... Întreaga ei autoritate se bazează deci pe armonizarea sentimentelor zilei, indiferent dacă erau exprimate în conversații, scrisori, eseuri tipărite sau cărți elementare de drept public..."[90]

Pătruns de spiritul revoluționar burghez francez, pînă acolo încît, dacă este adevărat, deși era ambasador în Franța, a asistat la luarea cu asalt a Bastiliei, Thomas Jefferson fundamentează ideea suveranității poporului și, legat de aceasta, aceea a separației puterilor. Cel de-al treilea președinte al Statelor Unite, Jefferson, în proiectul de constituție a Virginiei — o propunere, cum spunea el, pentru „o formă nouă de guvernămînt, precum și principiile fundamentale pe care trebuie să se întemeieze viitoarea noastră constituție" —, preconiza separarea puterilor și un sistem bicameral. Alături de acestea, Jefferson preconiza măsuri deosebit de semnificative pentru

[89] André Maurois, *Istoria Statelor Unite,* Editura „Secolul XX", Buc., p. 131.

[90] Cf. Ovidiu Trăsnea, *op. cit.,* p. 526. Vezi însă, în legătură cu aceasta, Gilbert Chinard, *Thomas Jefferson,* New York, 1939, p. 52.

acea perioadă: dreptul de vot universal (pentru populația albă), desființarea pedepsei cu moartea pentru anumite fapte, din cele 160 care la acea dată puteau atrage această pedeapsă, abolirea torturii, desființarea dreptului de „entail" și de „primogenitură" (adică a limitelor impuse de sistemul de succesiune existent), libertatea deplină a conștiinței și suprimarea oricăror contribuții silnice pentru biserică, libertatea presei, dreptul de asociere și de întrunire, desființarea armatei permanente, interdicția de a se aduce sclavii în colonie[91].

Mai semnificativ însă decît faptul de a fi așezat la baza „noii forme de guvernămînt" principiul separației puterilor apare spiritul său realist în aprecierea modului în care mecanismul statal urma să funcționeze. Sînt elocvente în acest sens îngrijorările pe care Jefferson le mărturisea: „Scopul ce trebuie urmărit creînd mai multe adunări legislative este de a permite să se audă vocile diverselor interese și principii... Faptul că aceste puteri (legislativă, executivă și judecătorească) sînt exercitate de un mare număr de persoane în loc de una singură nu schimbă nimic; 170 de despoți pot fi, desigur, tot atît de tiranici cît unul singur... Și la ce ne va servi că i-am ales noi înșine? Nu ne-am luptat pentru un *despotism electiv*, ci pentru o cîrmuire fundată pe principiile de libertate și în care, printre altele, diferitele ramuri ale puterii sînt repartizate în mod ingenios între diferite organe, în așa fel încît nici una dintre ele să nu poată depăși limitele legale fără a fi oprită și înfrînată de celelalte"[92].

Predecesorul lui Jefferson la președenția Statelor Unite, John Adams, fostul vicepreședinte după primele alegeri prezidențiale din 1789, cînd Washington

[91] Vezi Gilbert Chinard, *op. cit.*, pp. 49—50, cf. Camil Mureșan și Alexandru Vianu, *op. cit.*, p. 77.

[92] Vezi Richard Hofstadter, *Battisseurs d'une tradition*, Paris, 1966, p. 48.

a fost proclamat președinte cu unanimitate de voturi, era, de asemenea, un adept deschis al principiului separației puterilor în stat, găsind potrivită și necesară echilibrarea acestora. Aceasta pentru că, așa cum spunea el, „puterea are o tendință naturală de a se umfla..., căci pasiunile umane sînt nesățioase. Dar numai puterea care este prea mare poate să se umfle, puterea care nu este supusă constrîngerii, care nu este înfrînată de o putere egală"[93]. Pentru a preveni procesul posibil de dilatație a uneia din puteri, John Adams, în lucrarea sa *Apărarea constituțiilor Statelor Unite ale Americii*, concepută încă de pe vremea cînd era ambasador la Londra, scria: „O putere legislativă, o putere executivă și o putere judecătorească, iată tot ce trebuie să cuprindă și tot ceea ce înseamnă un guvernămînt. Menținînd balanța între fiecare din aceste puteri și celelalte două, înclinarea naturii umane către tiranie poate fi ținută în loc și înfrînată, iar libertatea are o șansă de a fi salvgardată prin Constituție"[94].

Principiul separației puterilor și-a găsit și își găsește reflectare, mai mult sau mai puțin explicită, în aproape toate constituțiile burgheze.

Primele constituții ale statelor Massachusetts, Maryland, Virginia, New-Hampshire etc. includ în prevederile lor principiul separației puterilor. Constituția Statelor Unite ale Americii, intrată în vigoare în iunie 1788, consacră separarea puterilor în legislativă, executivă și judecătorească, fiind considerată, din acest motiv, „un model pentru o constituție care încorporează doctrina separării puterilor"[95]. Într-adevăr, această Constituție pare a stabili clar, în art.

[93] *Ibidem*, p. 13.

[94] Vezi *The Works of John Adams*, vol. III, editat de Charles Francis Adams, Boston, 1851, p. 458, cf. Camil Mureșan și Alexandru Vianu, *op. cit.*, p. 62.

[95] Vezi K. C. Wheare, *Modern Constitutions*, London, 1971, p. 25.

11—13, principiul separării puterilor, precizînd şi unele din măsurile chemate să asigure echilibrul acestora. De exemplu, preşedintele Statelor Unite, ca şef al executivului, nu poate face parte din Congres cum, dealtfel, nu poate face parte din Congres nici o altă persoană care deţine o funcţie publică; se interzice suprapunerea dintre cele trei puteri etc. „În Statele Unite — ţin să precizeze unii din autorii americani — există o adevărată diviziune a puterilor între cele trei organe şi o strictă aplicare a doctrinei separaţiei puterilor"[96]. Curtea Supremă a Statelor Unite, în una din deciziile sale din 1880, avea de asemenea să declare că: „Unul din principalele merite ale sistemului american al dreptului constituţional îl constituie faptul că toate puterile statului ... sînt împărţite între cele trei mari ramuri ale executivului, legislativului şi judiciarului. Funcţiile aparţinînd fiecăreia dintre aceste ramuri vor fi încredinţate unui corp separat de funcţionari, iar perfecţionarea sistemului cere ca limitele care separă şi împart aceste ramuri să fie pe larg şi clar definite". Examinînd însă în ansamblu şi în profunzime reglementările constituţionale americane cu privire la separaţia puterilor, constatăm că această separare nu este clară, şi dacă totuşi ea ar tinde să se limpezească ar face-o numai pentru a învedera o oarecare supremaţie a executivului faţă de legislativ. Iată cîteva exemple din care rezultă că, în S.U.A., separarea puterilor nu e deloc netă: cu toate că puterea legislativă este rezervată Congresului, preşedintele are dreptul de veto faţă de actele acestuia; cu toate că puterea executivă este atribuită preşedintelui, el trebuie să obţină acordul Congresului la încheierea unor tratate sau la numirea unor persoane în funcţii importante; cu toate că puterea judecătorească este atribuită Curţii Supreme şi instanţelor subordonate acesteia, Senatul este împuternicit să pună sub acuzare inclusiv pe preşedintele statului etc. Iată de ce ni se pare mai realistă observaţia unora din doctrinarii burghezi asupra caracterului formal al separaţiei puterilor. „Chiar dacă principiul (separaţiei puterilor — n.n.) — spun, de exemplu, A. Tunc şi S. Tunc — este admis în Statele Unite, este totuşi cert că separaţia absolută a puterilor nu este decît un mit, că organizarea relaţiilor dintre puteri, în aşa fel încît fiecare dintre ele să poată îndeplini, într-o formă satisfăcătoare, funcţiile sale proprii, este problema ce se pune în permanenţă tuturor guvernărilor democratice"[97].

Declaraţia franceză a drepturilor omului, din anul 1789, înscria şi ea, în art. 16, principiul separaţiei puterilor, arătînd că „orice societate în care garanţia drepturilor nu-i asigurată, nici separaţia puterilor determinată, nu are Constituţie"[98].

De la aceste date şi pînă în prezent, toate constituţiile burgheze consacră, într-o formă sau alta, principiul separaţiei puterilor. De exemplu, Constituţia belgiană din 7 februarie 1831, în art. 26, prevede că „puterea legiuitoare se realizează împreună de către rege, Camera Reprezentanţilor şi Senat", în art. 29 precizează că „puterea executivă, aşa cum este instaurată prin Constituţie, aparţine regelui", iar în art. 30 spune că „puterea judecătorească se realizează de către judecători şi tribunale". Constituţia italiană din 22 decembrie 1947, deşi nu consacră explicit principiul separaţiei puterilor, îl recunoaşte implicit, din moment ce reglementează distinct problemele referitoare la parlament, cele referitoare la

[96] Vezi Wade şi Phillips, *Constitutional law*, ed. a IV-a, 1950, p. 20.

[97] Vezi A. Tunc şi S. Tunc, *Le système constitutionnel des États-Unis d'Amérique*, vol. II, p. 299.

[98] Vezi L. Duguit, N. Monnier, R. Bonnard, *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Ediţia a VII-a, Paris, 1952, p. 3.

președintele republicii, guvern și administrația de stat, precum și problemele privind justiția. Constituția R. F. Germania din 23 mai 1949 prevede, în art. 20, că „toată puterea de stat izvorăște din popor. Ea se realizează de către popor, pe calea alegerilor și votării și prin mijlocirea organelor speciale ale legislației, puterii executive și justiției". Constituția Olandei din 1956 prevede, în art. 56, că „puterea executivă aparține regelui", în art. 119 stabilește că „puterea legiuitoare se realizează împreună de către rege și statele generale", iar în art. 169, că „puterea judecătorească o folosesc numai judecătorii". Exemplele ar putea, desigur, continua.

Statutul dezvoltător al Convenției din 7/19 august 1858, în realitate o adevărată constituție, un act fundamental dat de șeful statului și ratificat prin plebiscit, consacra și el separația puterilor în organizarea statală din România, propunîndu-și dealtfel, printre altele, „reașezarea echilibrului între puterile statului". Constituția României din 23 martie 1923 a consacrat limpede separația puterilor. Astfel, art. 33 prevede că „toate puterile statului emană de la națiune, care nu le poate exercita decît numai prin delegație și după principiile și regulile așezate în Constituția de față", pentru ca apoi, în art. 34, să se spună: „puterea legislativă se exercită în colectiv de către rege și Reprezentanța națională"; în art. 39 că: „puterea executivă este încredințată regelui"; în art. 40 că: „puterea judecătorească se exercită de organele ei". Constituția din 1938, deși consacra și ea separația puterilor, în realitate îmbina principiile monarhiei absolute feudale cu cele ale fascismului, statornicind confuziunea puterilor în mîinile regelui. Astfel, art. 31 al acestei constituții stabilește că „puterea legislativă se exercită de rege prin Reprezentanța Națională . . .", art. 32 preciza că „puterea executivă este încredințată regelui, care o exercită prin guvernul său în modul stabilit prin Constituție", iar

art. 33, deși declara că „puterea judecătorească se exercită de organele ei", adăuga că „hotărîrile judecătorești se pronunță în virtutea legii", dar „se execută în numele regelui".

Mai important însă decît ceea ce cuprinde o constituție este și rămîne realitatea social-politică, cu atît mai mult cu cît, în perioada de ascensiune a burgheziei, dar și după aceea, în anumite împrejurări, constituțiile au fost împodobite cu expresii și principii grandilocvente, departe de realitatea pe care voiau să o exprime ori de realitatea pe care voiau să o promită. Sigur, fericit ar fi ca frumusețea unei constituții să corespundă unei realități frumoase. Constituțiile burgheze n-au reușit însă niciodată acest lucru, căci dacă o idee poate fi uneori îmbrăcată în „staniol", realitatea nu suferă, în cele din urmă, nici o acoperire sau, cum ar spune Montesquieu, „adevărul scapă și pătrunde întotdeauna prin întunericul care îl înconjoară". Judecînd contradicțiile existente între constituțiile burgheze și realitate, nu putem decît să fim de acord cu G. Burdeau: „Încercăm oare scrupule — spune acesta — în suspectarea exactității unei teze atît de vechi, întărită de adeziunea multor generații de publiciști? Totuși, sîntem siliți să facem observația că realitatea nu se lasă îngrădită în limitele clasificării curente a funcțiunilor și că practica politică nu concordă întru nimic cu ea, chiar și atunci cînd este înscrisă în constituție"[99].

Dacă examinăm doar dispozițiile constituționale cu privire la separația puterilor, putem lesne observa că, prin conținutul acestora, burghezia a încercat să realizeze o contopire între teoria contractului social și teoria separației puterilor, pentru a da astfel naștere teoriei moderne liberale a democrației bur-

[99] Georges Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, ed. a 2-a, Paris, 1963, p. 119.

gheze. Așa cum sesiza cu ascuțime L. Lörincz, principiul suveranității poporului, menținut în aparență același, dar în realitate schimbat fundamental față de forma sa originară, îndeplinește rolul de suport teoretic privitor la conținutul democrației, în timp ce principiul separației puterilor este prezentat ca temelie a modului de realizare a democrației burgheze moderne și a modului ei de funcționare. Ideologia burgheză a reușit, în linii mari, să reducă la același numitor cele două concepții, fără însă a rezolva contradicțiile fundamentale dintre ele.[100]

Încercarea de conciliere a teoriilor amintite era și este sortită eșecului din cel puțin următoarele motive: a) teoria contractului social, cu tot caracterul ei progresist, la momentul istoric și pentru scopurile în care a fost formulată, rămîne totuși, *ab initio*, o concepție fără substanță științifică, fie și numai pentru faptul că introduce ideea de „contract social" la timpul și acolo unde acest lucru era evident imposibil; b) pe cînd teoria contractului social proclama autoritatea suverană ca fiind „una singură", ce nu poate fi împărțită, teoria separației puterilor preconiza tocmai crearea a trei puteri independente și egale; c) teoria separației puterilor nu a constituit și nu poate constitui temeiul organizării de stat burgheze, pentru că ea implică evident „depopularizarea voinței statale"[101], ceea ce nu poate rămîne, pînă la urmă, fără consecințe practice, sociale și politice. Teoria separației puterilor, fiind *ab origine* o teorie nedezvoltată pînă la capăt, nu numai că nu putea deschide calea unei structurări statale clare, dar ea a oferit chiar posibilitatea unei interpretări și aplicări conjuncturale, determinate de interesele burgheziei și de raportul real dintre forțele sociale. De

[100] Vezi L. Lörincz, *Democrația burgheză*, Editura Academiei R.S.R., Buc., 1970, p. 91.

[101] Vezi Georges Burdeau, *Traité de science politique*, cit. supra, p. 227.

asemenea, lipsa de precizie în legătură cu puterile fiecărui organ, cu privire la raporturile dintre ele, a deschis cîmp larg unei diversități de păreri. Într-o accepțiune rigidă a principiului separației puterilor, acesta ar fi trebuit să însemne deplina egalitate între puteri, independența lor, specializarea fiecăreia. Dimpotrivă, într-o accepțiune suplă a principiului separației puterilor, acesta ar fi trebuit să însemne funcții distincte pentru fiecare din cele trei organe, acțiuni reciproce care nu numai că n-ar fi exclus, ci chiar ar fi implicat colaborarea organică și funcțională dintre puteri. Pendularea între aceste două accepțiuni ale principiului separației puterilor nu a împiedicat însă, în cele din urmă, afirmarea supremației executivului față de celelalte puteri.

Viciul de fond al doctrinei separației puterilor rămîne însă faptul că ea împarte ceea ce nu poate fi împărțit.

Puterea de stat este o putere *unică*, ea aparținînd unei singure clase, clasei dominante în societate. În unul și același stat nu pot coexista două sau mai multe puteri. „Două puteri suverane — arăta Marx — nu pot funcționa concomitent și alături una de alta într-un singur stat. Asta ar fi o absurditate de felul cvadraturii cercului"[102]. Firește, deși puterea de stat este unică, aceasta nu exclude, ci chiar implică, manifestarea puterii prin diversele forme ale activității statului: activitatea legislativă, activitatea executivă, activitatea judecătorească și, acolo unde există, activitatea de asigurare a respectării legilor. Dar, înfăptuirea de către stat a mai multor forme fundamentale de activitate nu înseamnă pluralitatea sau divizibilitatea puterii, care rămîne *una*, exprimînd o singură voință, a uneia și aceleiași clase. Avea dreptate Marx atunci cînd, referindu-se la se-

[102] K. Marx și Fr. Engels, *Opere*, vol. 6, Editura politică, Buc., 1959, p. 234.

paraţia puterilor, spunea despre aceasta că ea „. . . nu este în fond altceva decît prozaica diviziune a muncii din industrie, aplicată la mecanismul statului“[103].

C. PRINCIPIUL LEGALITĂŢII

Legalitatea a fost şi este socotită de către burghezie un principiu esenţial al regimului parlamentar. În procesul instaurării unui regim de legalitate, burghezia a meditat poate asupra aforismului lui Heine, pentru care legile nu erau libertatea însăşi, ci doar graniţele ei, sau poate şi mai mult asupra celui aparţinînd lui Rousseau, potrivit căruia legile sînt măsurile chemate să-i înfrîneze pe oameni, fără a-i schimba, de legi fiind nevoie tocmai pentru că există oameni care le încalcă. Sigur rămîne însă faptul că burghezia, instaurîndu-şi propriul ei regim de legalitate, a meditat, mai presus de toate, mai presus de orice înţelepciune omenească condensată, la propriile ei interese, căutînd căi şi forme de ocrotire şi promovare a acestora, în rîndul cărora legalitatea ocupă un loc important. Este firesc — spunea Engels — ca legea să fie considerată de burghez ca ceva sfînt, căci „ea este propria lui creaţie întocmită cu aprobarea lui, pentru ocrotirea sa şi a intereselor sale. El ştie că, chiar dacă o anumită lege îi aduce prejudicii, întregul complex al legiuirilor îi ocroteşte interesele şi că înainte de toate sanctitatea legii, inviolabilitatea ordinii stabilite prin exprimarea activă a voinţei uneia din părţi şi suprimarea pasivă a celeilalte părţi a societăţii alcătuieşte cel mai puternic sprijin al poziţiei sale sociale“[104].

[103] K. Marx şi Fr. Engels, *Opere*, vol. 5, Editura politică, Buc., 1959, p. 216.
[104] K. Marx şi Fr. Engels, *Opere*, vol. 2, E.S.P.L.P., Buc., 1958, p. 466.

Constituirea şi afirmarea legalităţii este, în societatea capitalistă, un proces contradictoriu. Pe de o parte, afirmarea şi întărirea legalităţii apare drept condiţie a salvgardării intereselor burgheziei; pe de altă parte, afirmarea şi întărirea legalităţii apare, uneori, ca mijloc de încorsetare a burgheziei în manifestarea dominaţiei ei. Dezvăluind laturile contradictorii ale procesului legalităţii burgheze, Marx scria despre dreptul burghez următoarele: „Teama egoismului pîndeşte, calculează şi combină în modul cel mai exact cum ar putea adversarul să folosească pentru sine terenul juridic pe care trebuie să te aventurezi şi să-l accepţi ca pe un rău necesar pentru a te întîlni cu adversarul, şi încearcă apoi, prin contramanevrele cele mai abile, să-i prevină acţiunile. Pornit să-ţi impui fără nici o restricţie interesele private, te loveşti de dreptul însuşi ca de o piedică şi îl tratezi ca pe o piedică“[105]. Înfăţişînd tabloul terenului denivelat al dreptului burghez, Marx arăta de asemenea că „interesul dreptului are nevoie să vorbească numai în măsura în care el este dreptul interesului, dar trebuie să tacă de îndată ce intră în conflict cu această persoană sacră“[106].

Pendularea între tendinţa spre afirmarea şi ocrotirea legalităţii şi cea de nesocotire şi deteriorare a ei este ceea ce caracterizează teoria şi practica legalităţii burgheze şi, pe un plan mai general, formele contradictorii ale prezenţei social-politice a burgheziei în prima perioadă, cea a ascensiunii sale, şi în a doua perioadă, cea a dominaţiei depline, politice şi economice, aflată însă sub spectrul ireversibilului declin.

Legea în general, şi cea burgheză în special, nu este o simplă voinţă ridicată la rangul suprem al autorităţii normative; ea este reflectarea relaţiilor

[105] Idem, *Opere*, vol. I, E.S.P.L.P., Buc., 1957, pp. 160—161.
[106] *Ibidem*, p. 161.

economice ale societății. „Aceste relații reale — spunea Marx —, cu privire la condițiile care stau la baza existenței clasei dominante, nu sînt cîtuși de puțin create de puterea de stat; dimpotrivă, ele sînt forța care o creează. Indivizii care dețin puterea în cadrul acestor relații sînt obligați — abstracție făcînd de faptul că puterea lor trebuie să se constituie ca *stat* — să dea voinței lor, determinată de aceste relații speciale, o expresie generală ca voință a statului, ca lege — o expresie al cărei conținut este totdeauna determinat de relațiile acestei clase, așa cum ne-o arată în modul cel mai clar dreptul privat și dreptul penal. Pe cît de puțin depinde de voința lor idealistă sau de bunul lor plac să le fie grele corpurile lor, tot pe atît de puțin depinde de voința lor ca ei să-și impună propria voință sub formă de lege și s-o facă în același timp independentă de bunul plac al fiecăruia dintre ei."[107].

Legalitatea burgheză, ca unul din pilonii regimului parlamentar, ar fi trebuit să însemne: a) supremația constituției; b) supremația legii; c) ocrotirea cetățenilor și a drepturilor lor.[108]

Înainte de a examina modul cum aceste principii, constituite ca trăsături ale legalității în cadrul regimului parlamentar, s-au convertit sau nu într-o realitate practică, mai sînt încă necesare cîteva precizări de natură teoretică.

a) NOȚIUINEA, ESENȚA ȘI FORȚA JURIDICĂ A CONSTITUȚIEI

Ce este o constituție? Etimologic, pornind de la cuvîntul din limba latină *constitutio*, prin constituție ar urma să înțelegem „așezarea cu temei", „starea

[107] K. Marx, F. Engels, *Ideologia germană*, E.S.P.L.P., Buc., 1955, p. 353.

[108] Vezi P. Lalumière și A. Demichel, *op. cit.*, pp. 14 și urm.

unui lucru". Noțiunea de constituție, în înțelesul apropiat de cel de astăzi, a apărut și s-a cristalizat abia în secolul al XVIII-lea, cînd, fiind o clasă revoluționară, burghezia a promovat o ideologie nouă, progresistă, și, totodată, a început să utilizeze o terminologie nouă, corespunzătoare acestei ideologii. În 1787 patrioții americani declarau: „Noi, poporul din Statele Unite ... impunem și fixăm această Constituție pentru Statele Unite ale Americii", iar în 1789, în Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului, se spunea: „orice societate în care garanția drepturilor nu este asigurată, nici separația puterilor stabilită, nu are constituție". Înțelesul dat la acea epocă noțiunii de constituție este în mare măsură păstrat și astăzi în ideologia burgheză, prin constituție înțelegîndu-se o culegere de norme, scrise sau nescrise, care stabilesc și reglementează principiile guvernării, și în primul rînd separația puterilor, precum și un număr de drepturi și libertăți individuale.

Datorită faptului că încă și astăzi în Anglia Constituția nu înmănunchează doar un număr de norme scrise cu privire la principiile guvernării, ci și o seamă de alte „norme" rezultate din uzanțe, obiceiuri și convenții, în această țară termenul de constituție este utilizat în două sensuri. Într-un prim sens, socotit de juriștii și politologii englezi drept „sensul normal", „unicul sens posibil", prin constituție se înțelege totalitatea normelor ce stabilesc și reglementează guvernarea, instituite ca atare sau rezultate din uzanțe, obiceiuri și convenții. (Uzanța nu este altceva decît o practică îndelungată, o practică uzuală, care se poate transforma în convenție. Prin convenție se înțelege o normă obligatorie, o regulă de comportare, acceptată ca atare. Convențiile pot apare prin cel puțin două mijloace: fie prin faptul că o anumită regulă de comportare, existînd pe parcursul unei îndelungate perioade de timp, obține mai

întîi forță de convingere, iar apoi devine normă obligatorie, fie printr-un acord intervenit între membrii unei colectivități, care decid să adopte o normă deosebită de comportament. În primul caz sîntem în prezența unei uzanțe care se poate transforma în convenție; în cel de-al doilea caz sîntem în prezența unei convenții propriu-zise. Convențiile pot fi verbale sau scrise, ambele fiind însă moral și politic obligatorii pentru cei între care s-a realizat convenția)[109]. Într-un alt sens, mai restrictiv decît primul, prin constituție se înțelege actul de supremă forță juridică ce încorporează selectiv normele cu privire la guvernare, instituite în acest scop de către o putere constituantă și, de regulă, după o procedură specială[110]. Dar chiar în acest din urmă sens al noțiunii de constituție, nu este întru totul respinsă ideea că printre normele constituționale statornicite de puterea constituantă se pot întîlni și „norme", avînd aceeași valoare, formulate de către organele judecătorești, pe calea interpretării dispozițiilor cuprinse în constituție, ajungîndu-se astfel la suplimentarea și modificarea ei. Ceea ce a prevalat în cele din urmă, răspunzînd mai bine intereselor burgheziei, a fost ideea că o constituție trebuie să fie o lege scrisă și sistematică, adoptată după o procedură deosebită, mai rigidă decît cea urmată în cazul adoptării legilor ordinare. Dar, așa cum se va vedea, forma scrisă și sistematică a constituțiilor, rigiditatea lor, nu a împiedicat burghezia ca, ori de cîte ori interesele ei au cerut-o, să nesocotească dispozițiile constituției, fie pur și simplu, fie prin diverse procedee și artificii de așa-zisă legalitate.

Primul act scris, invocat și astăzi ca fundament al Constituției engleze, este cel al lui Ioan fără Țară

[109] Vezi mai pe larg asupra acestor probleme, K. C. Wheare, *op. cit.*, pp. 121 și urm.
[110] *Ibidem*, pp. 1—14.

— Magna Charta Libertatum din 1215. Prin acest act regele a confirmat privilegiile marilor feudali, concomitent cu unele concesii făcute păturii bogate orășenești, dar fără nici un fel de drepturi recunoscute „vilains"-ilor, adică țăranilor iobagi[111]. Art. 12 al Chartei, consfințind privilegiile nobilimii stabilea că regele nu va putea cere de la nobili nici „ajutorul" feudal și nici „banii scutului", fără încuviințarea consiliului general al regatului, alcătuit din arhiepiscopi, episcopi, conți și baroni, lărgit apoi, în 1265, cu reprezentanți ai orașelor și cavalerilor din comitate. Baronii nu puteau fi judecați decît de *pairi*, oameni de același rang cu ei. Art. 39 prevedea că nici un om liber nu putea fi arestat, pus în afara legii, exilat sau sărăcit, decît în conformitate cu legile țării, iar art. 40 stabilea că nimeni nu se poate sustrage de la aplicarea legilor țării. Charta cuprindea unele precizări cu privire la separația puterii administrative de cea judecătorească, pentru a diminua astfel atributele puterii regale. Art. 61 stabilea alegerea unui comitet, alcătuit din 25 de baroni, care să supravegheze aplicarea Chartei. Totuși, Charta nu a fost respectată, și în primul rînd de către Ioan fără Țară și urmașul său, ceea ce a provocat revolta armată a nobilimii. În anul 1265 este convocată o adunare, din care făceau parte nu numai baronii și clericii, ci și reprezentanți ai cavalerilor și orășenilor. Această convocare a constituit actul de naștere al *parlamentului* englez. Parlamentul, în forma pe care a dobîndit-o în secolul al XIV-lea, a fost alcătuit din două camere: *Camera Lorzilor* și *Camera Comunelor*. Prima cameră era formată din clericii și marii baroni, care, cu timpul, au devenit membri ereditari. Cea de-a doua cameră, Camera

[111] Vezi J. Gollan, *Sistemul politic al Marii Britanii*, E.S.P.L.P., Buc., 1957, p. 13.

Comunelor, cuprindea deputații aleși din comitate și orașe, cu condiția să aibă un anumit venit.

Petiția drepturilor din 1628, „Habeas corpus" din 1679, Bill-ul drepturilor din 1688, Actul de stabilire a succesiunii la tron din 1700, „Parliament Acts" din 1911 și 1949 etc. au fost tot atîtea acte constitutive ale așezămîntului fundamental englez.

„Modelul" regimului parlamentar englez a inspirat apoi majoritatea celorlalte constituții burgheze, cu excepția celei americane și a celor ale țărilor din America Latină. Așa, de pildă, el se întîlnește în Franța, în Carta din 1814 și în cea din 1830, precum și în constituțiile din 1875 și 1946.

În tinerele state independente din America de Nord, începînd din anul 1776, apar primele constituții scrise, pentru ca, în 1787, Constituția de la Philadelphia să pecetluiască transformarea confederației americane într-un stat federal și apariția regimului *prezidențial*.

Prima constituție franceză, adoptată în 1791, deși menținea monarhia, crea o adunare națională legislativă, chemată să îngrădească puterile regelui. Prin Constituția din 1793 se instituie așa-numitul „guvernămînt de adunare", în care întreaga putere era concentrată într-un Corp legislativ, ales de corpul electoral. Mai tîrziu, toate constituțiile franceze s-au axat pe ideea întăririi pozițiilor executivului.

Dacă se ține seama de modul în care au fost elaborate, constituțiile burgheze adoptate în diferite țări pot fi clasificate în patru categorii: carte concedate, pacte, statute și convenții[112]. *Carta concedată* este, formal, o inițiativă a monarhului, dar, în realitate, un act impus acestuia, prin care el „recunoaște" anumite drepturi fundamentale burgheziei și stabilește modul de exercitare a puterii de stat,

[112] Vezi, mai pe larg, T. Drăganu, *Drept constituțional*, Editura didactică și pedagogică, Buc., 1972, pp. 61—62.

constituția întrunind astfel trăsăturile unui act de capitulare a monarhului față de burghezia în ascensiune. (Asemenea constituții au fost, de exemplu, Carta din 4 iunie 1814 a lui Ludovic al XVIII-lea, Constituția Piemontului și Sardiniei din 4 martie 1848, Constituția japoneză din 11 februarie 1889). *Statutul* este, formal, tot o cartă concedată, votată însă pe cale plebiscitară. (Exemple de asemenea constituții sînt: Statutul albertin sau Constituția Italiei din 1848, Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris din 2 mai 1864, promulgat de Cuza și votat prin plebiscit, Constituția României din 27 februarie 1938). În condițiile în care statutele sînt adoptate, plebiscitul este doar un simulacru de consultare a alegătorilor. (De exemplu, Constituția din 27 februarie 1938 a fost adusă la cunoștința poporului spre „bună știință și învoire"). *Pactul* reprezintă constituția rezultată din compromisul intervenit între monarh și adunarea sau adunările reprezentative ale burgheziei, care apar, formal, ca părți egale în același contract. (Exemple de asemenea pacte sînt: Carta franceză din 14 august 1830, Constituția României din 1866 și cea din 1923). *Convenția* este o constituție votată de o adunare reprezentativă burgheză, aleasă anume în acest scop, fără concursul unui alt organ. (Exemple de asemenea convenții sînt constituțiile franceze din 1791, 1793, 1848 și 1946). Convențiile sînt prezentate ca emanații de voință ale unei „reprezentanțe naționale", adică ca decizii supreme ale „națiunii".

Ținînd seama atît de elementele formale cît și de cele de conținut ale constituțiilor, literatura juridică burgheză a recurs la diverse clasificări ale acestora, unele din aceste clasificări fiind apropiate sau chiar suprapuse realității. Astfel, clasificarea constituțiilor ar trebui, potrivit unor opinii,[113] să în-

[113] Vezi K. C. Wheare, *op. cit.*, pp. 14 și urm.

cludă următoarele grupe: a) *constituții scrise și nescrise*[114], în legătură cu ultima categorie invocîndu-se, evident, Constituția engleză; b) după procedura de adoptare sau modificare a constituțiilor, acestea ar fi constituții care, pentru adoptarea sau modificarea lor, reclamă o *procedură specială* și constituții care se adoptă sau se modifică *după aceeași procedură ca și legile ordinare;* c) constituții *care au supremație asupra puterii legiuitoare,* adică cele care nu pot fi adoptate sau modificate de corpurile legiuitoare obișnuite, și *constituții care nu au supremație asupra puterii legiuitoare,* ele putînd fi adoptate sau modificate de corpurile legiuitoare obișnuite; d) *constituții federale și unitare,* cele federale aparținînd, firește, unor state federative, iar cele unitare aparținînd unor state de acest tip; e) *constituții republicane și monarhice,* distincție, după aprecierea autorului, cu prea puțină semnificație, deoarece indiferent dacă conducătorul statului este președinte sau monarh, puterile unui președinte sau a unui monarh diferă mult de la un stat la altul.[115] Fără îndoială că, din anumite puncte de vedere, clasificarea amintită prezintă o oarecare utilitate. Ea nu este însă o clasificare esențială, căci, indiferent de faptul dacă constituția este scrisă sau nescrisă, dacă pentru adoptarea sau modificarea ei se urmează sau nu o procedură specială, dacă constituția este federală sau unitară, republicană sau monarhică, esențialul este și rămîne să se precizeze ce raport al forțelor în lupta de clasă exprimă acea constituție, pentru care clasă consacră cucerirea puterii și dominația, voința

[114] Autorul însuși pune însă la îndoială această clasificare deoarece, după spusele sale, chiar normele nescrise sînt incorporate într-un tot organic cu cele scrise și laolaltă formează constituția (*op. cit.*, p. 17).

[115] Dealtfel, distincția ultimă nu este riguroasă, din moment ce există republici care nu au un șef de stat propriu-zis, cum este, de exemplu, cazul Elveției.

cărei clase o exprimă și o impune ca voință obligatorie pentru întreaga societate, în ce măsură constituția reflectă adevărata realitate social-economică și politică. Din aceste motive, mai adecvată ni se pare a fi clasificarea potrivit căreia constituțiile ar putea fi grupate în următoarele categorii: a) *constituții normative,* adică cele care se găsesc în concordanță cu realitatea politică; b) *constituții nominale,* care sînt recunoscute pe hîrtie, dar desființate în fapt; c) *constituții semantice,* care, folosind procedura constituțională, consfințesc puterea unui partid sau grup.[116] Recurgînd la această clasificare, C. Loewenstein greșește cumplit atunci cînd consideră că constituțiile „normative" ar fi specifice statelor occidentale, aparținînd, insinuează autorul, „popoarelor celor mai dezvoltate din punct de vedere politic". El greșește însă și atunci cînd, ignorînd adevăratele cauze și adevăratele soluții, vina pentru fictivitatea constituțiilor burgheze o atribuie numai juriștilor, incapabili să se elibereze de influența „pozitivismului naiv al veacului trecut, care credea că nu este necesară decît o constituție bine pusă la punct sub aspect funcțional și instituțional, spre a se asigura rezolvarea pașnică a oricărui conflict în legătură cu puterea"[117].

Meritul de a fi dezvăluit esența constituțiilor revine învățăturii marxist-leniniste. „Esența consti-

[116] Vezi Carl Loewenstein, ***Dreptul constituțional și realitatea constituțională,*** în „Archiv des öffentlichen Rechts", vol. 77, caiet 4, 1952, pp. 387 și urm. cit. după I. D. Levin, *op. cit.*, pp. 96—97. Merită a fi consemnată, pentru franchețea și nudul ei adevăr, exemplificarea la care recurge autorul pentru a *imagina prăpastia* pe care o provoacă între aparență și realitate constituțiile burgheze: „Ce înseamnă inviolabilitatea domiciliului — se întreabă autorul — pentru cel care n-are locuință sau libertatea de a exercita o profesiune și de a-și alege locul de muncă pentru cel care nu are de lucru?" (*op. cit.*, p. 435).

[117] *Ibidem,* p. 435.

tuției — arăta Lenin — constă în aceea că legile fundamentale ale statului, în general, și legile referitoare la dreptul de a alege deputați în instituțiile reprezentative și competența lor exprimă raportul real de forțe în lupta de clasă"[118]. Această concisă, dar cuprinzătoare teză a lui Lenin dezvăluie esența legii în general, ca expresie a manifestării de voință a clasei dominante, care, în societățile împărțite în clase antagoniste, înseamnă fixarea unui comportament normat pentru majoritatea exploatată, potrivit cu interesele și scopurile unei minorități exploatatoare. Firește că pe măsura unor schimbări ce intervin în raportul de forțe pe arena politică, constituțiile burgheze încearcă să dea expresie acestora, îmbrăcînd de cele mai multe ori forma unor așezăminte pseudodemocratice și pseudoprogresiste. În esența lor, ele sînt și rămîn însă acte legislative de consacrare a dictaturii clasei burgheze. Chiar atunci cînd constituțiile burgheze oglindesc unele din cuceririle revoluționare ale forțelor progresiste și democratice, ele nu creează suportul material al înfăptuirii lor depline, ori le neutralizează prin alte prevederi. La o asemenea realitate se referea Marx atunci cînd spunea: „Într-adevăr, fiecare paragraf al constituției conține propria sa antiteză, propriul său senat și propria sa cameră, și anume: în formulările generale libertatea, iar în precizări suprimarea libertății"[119]. „Dezamăgiri și speranțe", cum ar fi spus Mihail Sadoveanu — în aceste două vorbe se poate rezuma istoria politică a parlamentarismului burghez.

Constituțiile fiind așadar expresii ale raportului real de forțe în lupta de clasă, criteriul fundamental de clasificare a lor nu poate fi altul decît cel fundat pe această realitate. Cu alte cuvinte: voința cărei

[118] V. I. Lenin, *Opere complete*, vol. 17, ediția a II-a, Editura politică, Buc., 1963, p. 356.
[119] K. Marx și F. Engels, *Opere*, vol. 18, Editura politică, Buc., 1960, p. 132.

clase este exprimată și impusă prin normele legii fundamentale? Ținînd seama de acest criteriu, clasificarea constituțiilor nu poate fi alta decît aceea care face distincție radicală între *constituțiile burgheze* și *constituțiile socialiste*.

Constituțiile burgheze se caracterizează, în principal, prin următoarele:

a) Ele exprimă voința clasei burgheze, deci a unei minorități, și o impune ca voință obligatorie față de întreaga societate, față de covîrșitoarea majoritate;

b) Dînd expresie acestei voințe și relațiilor economice pe care ea se bazează, constituțiile burgheze consacră proprietatea privată asupra mijloacelor de producție, ca bază a dominației politice și a exploatării de clasă;

c) Constituțiile burgheze sînt constituții fictive, deoarece ele creează discrepanțe isurmontabile între lege și realitate, recunoscînd formal unele drepturi și libertăți, fără însă a li se asigura nici o garanție materială. Există însă și constituții reacționare, mai puțin fictive decît cele liberale[120], pentru că ele își dezvăluie fățiș esența de clasă, proclamînd fără echivoc și autoritar dominația clasei burgheze;

d) Constituțiile burgheze sînt „flexibile", nu atît prin faptul că unele din ele pot fi adoptate sau modificate după o procedură relativ simplă, cît datorită faptului că prin însăși modul cum sînt concepute deschid calea desconsiderării lor în procesul de aplicare, fiind, din acest motiv mai degrabă o premisă a ilegalității decît una de legalitate.

Constituțiile socialiste sînt opusul celor burgheze și se caracterizează, în principal, prin următoarele:

a) Ele exprimă voința clasei muncitoare în alianță cu țărănimea, voință ce se identifică cu interesele și aspirațiile întregului popor, fiind nu documente politice și juridice impuse, ci expresii convingătoare și

[120] V. I. Lenin, *op. cit.*, p. 356.

indubitabile ale autoguvernării poporului. Dealtfel, pe măsura realizării unității moral-politice a întregului popor, cînd categoria socială de popor include toate clasele și categoriile sociale ce alcătuiesc societatea – acest fenomen caracterizînd în etapa actuală și societatea noastră socialistă —, constituțiile socialiste exprimă voința suverană a întregului popor;

b) Constituțiile socialiste, fiind produsul și forma de manifestare, pe plan juridic, a unor relații economice noi, de tip socialist, consacră proprietatea socialistă asupra principalelor mijloace de producție și urmăresc apărarea, consolidarea și dezvoltarea acesteia;

c) Exprimînd realitățile social-economice și politice și dînd expresie voinței întregului popor, constituțiile socialiste sînt, în gradul cel mai înalt, constituții reale;

d) Dat fiind faptul că ele nu se mărginesc doar să reflecte o anume realitate social-economică și politică, ci oferă cadrul juridic fundamental pentru evoluția viitoare a societății, constituțiile socialiste îndeplinesc și o funcție prospectivă pentru înfăptuirea obiectivelor socialismului și a trecerii la comunism;

e) Ca acte politice și juridice fundamentale, dînd expresie voinței supreme a poporului muncitor, constituțiile socialiste constituie premisa și baza unui regim de deplină și temeinică legalitate, nici o abatere, deformare sau ignorare a dispozițiilor lor nefiind admisă în nici o împrejurare și din partea nimănui;

f) Constituțiile socialiste nu se mărginesc doar să consacre drepturi depline și egale pentru toți cetățenii, fără deosebire de naționalitate, rasă, sex sau religie, dar și garantează, material și juridic, exercițiul acestor drepturi.

Procuriștii ideologiei burgheze recunosc, formal, supremația constituției, căci, în lipsa unei asemenea recunoașteri, constituția n-ar mai reprezenta nici măcar simbolul vîrfului piramidal al arhitecturii normative. Care este însă sursa valorilor morale, politice și juridice ale constituției? Răspunsul, în termeni autentici, n-ar putea fi decît unul: sursa autorității constituției o reprezintă voința poporului. Doctrina burgheză nu poate însă să dea un asemenea răspuns, căci el ar fi în vădită contradicție cu realitățile social-politice din statele capitaliste. Unii autori, încercînd să dea un răspuns la întrebarea formulată, reclamă mai întîi existența unui cerc vicios. Pe de o parte, constituția ar trebui să fie emanația de voință a întregului popor, dar ea este opera unui grup restrîns de persoane, constituit, de regulă, într-o așazisă *putere constituantă,* adică într-o adunare electivă alcătuită anume în scopul de a adopta sau modifica constituția. Înseamnă — în concepția unora dintre doctrinarii burghezi — că legea fundamentală este un așezămînt impus majorității de către o anume minoritate. Să recunoaștem că această concluzie nu este departe de adevăr. Pe de altă parte, constituția fiind opera unei adunări legiuitoare, fie ea și constituantă, aceasta înseamnă că acea adunare se autoînvestește și în același timp se autolimitează, prin precizările ce le consacră în însăși textul constituției, definindu-și rolul și poziția, atribuțiile și responsabilitățile în organizarea și funcționarea mecanismului statal. În sfîrșit, de vreme ce constituția este expresia de voință a unui corp legiuitor, cercul vicios pare a fi imposibil de destrămat, căci nu se poate răspunde la întrebarea cum anume acest corp a luat ființă înainte ca legea fundamentală să-l fi constituit și împuternicit să adopte constituția[121]. *Ex cathedra*, pentru țările cuprinse în Commonwealth[122], ieșirea din

[121] Vezi K. C. Wheare, *op. cit.*, pp. 52 și urm.

[122] *The Commonwealth of Nations* este o formă de asociere și de conlucrare economică, politică, culturală etc. între Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și o serie de țări care și-au cucerit independența de sub dominația colonială engleză. Termenul *Commonwealth* a fost folosit

acest cerc vicios s-a considerat a fi faptul că constituţiile acestor ţări au fost emise sau aprobate de parlamentul britanic ori de către regină în consiliul acesteia, care constituie, ni se spune, şi sursa autorităţii supreme a legii fundamentale în ţările respective. Dar nu toate ţările Commonwealth-ului au fost dispuse să-şi sprijine autoritatea constituţiilor lor pe amprenta „Made in England"[123]. În acelaşi timp, trebuie spus că aducerea unei constituţii din afară reprezintă un anacronism ce nu mai este astăzi acceptat. Aşa fiind, în multe din statele capitaliste, sursa autorităţii constituţiei este considerată a fi voinţa suverană a poporului — declaraţie însă fără nici un fel de acoperire. Într-adevăr, în aceste state, poporul neavînd posibilitatea să-şi exprime autentic voinţa şi să-şi impună această voinţă, constituţia nu poate fi socotită ca act al său.

Pentru sistemul constituţional burghez insolubilitatea problemelor cu privire la sursa autorităţii constituţiei este uşor de înţeles. Orice încercare de a aduce un răspuns la asemenea probleme este şi rămîne fără rezultat, cît timp nu se porneşte de la premisa fundamentală: în ce măsură reprezentanţii cuprinşi în adunarea legiuitoare sînt sau nu reprezentanţi autentici ai poporului şi purtători fideli ai voinţei acestuia? În cazul unui răspuns negativ — care dealtfel nu poate fi ocolit —, rezultă limpede că legea fundamentală burgheză nu reprezintă textul

pentru prima oară în 1917 pentru a desemna asociaţia internaţională din care făcea parte Marea Britanie, Canada, Australia, Noua Zeelandă şi Terra Nova. Ţările din Commonwealth, deşi au regimuri şi statute politico-administrative diferite, recunosc ca şef al lor pe suveranul Angliei, care este şi şef al statului în unele din aceste ţări.

[123] Astfel, dacă în 1922 irlandezii, dîndu-şi o constituţie, au acceptat, la capătul multor conflicte, să recunoască autoritatea şi prerogativele parlamentului britanic, în 1937, cînd au adoptat o nouă constituţie, nu au mai acceptat sancţionarea acesteia în Anglia.

rostit de către popor, ci o alcătuire de norme impuse acestuia.

În prezenţa unor asemenea dificultăţi se vorbeşte tot mai mult de aşa-zisa „autoritate morală" a constituţiei. Dar, într-o societate împărţită în clase antagoniste este imposibil de susţinut fundamentul moral al constituţiei, cît timp poporul nu este în măsură să-şi exprime, real şi liber, adeziunea şi sprijinul său faţă de aşezămîntul fundamental. Apoi, în măsura în care fundamentul legal al autorităţii constituţiei este înlocuit cu unul moral, supremaţia constituţiei nu mai poate fi asigurată, cu atît mai mult cu cît morala însăşi în societatea împărţită în clase antagoniste este adeseori o chestiune conjuncturală şi întotdeauna supusă unor criterii de apreciere şi evaluare ce aparţin clasei dominante.

b) NOŢIUNEA, ESENŢA ŞI FORŢA JURIDICĂ A LEGII

Cele precizate în legătură cu noţiunea şi esenţa constituţiei sînt, într-o considerabilă măsură, valabile şi în cazul legilor, căci constituţia este şi ea o lege. Tot ceea ce deosebeşte o constituţie de legi este forţa juridică supremă a acesteia, faptul că ea se găseşte la vîrful arhitecturii sistemului normativ, toate celelalte acte juridice normative trebuind să se conformeze dispoziţiilor constituţiei. Acest lucru face posibilă şi în acelaşi timp necesară diviziunea legilor în *legi constituţionale* sau *fundamentale* şi *legi ordinare*, primele deosebindu-se de secundele prin procedura de adoptare, prin conţinut şi forţă juridică.

Aşa fiind, odată „clarificată" în doctrina burgheză noţiunea de constituţie, ca act juridic suprem al organului legiuitor, aceasta ar fi trebuit să însemne, implicit, clarificarea noţiunii de lege. Or, în momentul de faţă în doctrina burgheză există două tendinţe opuse în determinarea conceptului de lege, ceea ce

face ca însăşi activitatea legiuitoare a parlamentului să fie considerabil amputată.

Doctrina burgheză oscilează încă între criteriul *material* şi cel *formal* de definire a legii, alegerea unuia sau a celuilalt din aceste criterii făcîndu-se conjunctural, cu consecinţe păgubitoare în înfăptuirea uneia din atribuţiile fundamentale ale parlamentelor — legiferarea. Potrivit criteriului *material* de definire a legii, ceea ce prevalează, ceea ce se consideră a fi decisiv pentru conturarea conceptului de lege este faptul că prin ea se instituie o regulă de conduită generală şi impersonală, cu aplicabilitate reiterată, indiferent dacă actul respectiv emană sau nu de la organul legiuitor[124]. Potrivit criteriului formal de definire a legii sau criteriului *organic* cum i se mai spune, ceea ce este hotărîtor pentru ca un act juridic să fie considerat lege rămîne natura organului emitent şi procedura pe care acesta o urmează în emiterea actului[125].

În această alternativă, indiferent de criteriul ce stă la baza definirii legii, şi într-un caz şi în celălalt, consecinţa va fi aceeaşi: limitarea activităţii legislative a parlamentului, aprecierea conjuncturală a unui act după raporturile existente la acel moment între parlament şi executiv.

[124] Vezi, de exemplu, L. Duquit, ***Traité de droit constitutionnel,*** tome II, Paris, 1923, pp. 132 şi urm.; R. Bonard, ***Précis de droit public,*** Paris, ed. a 2-a, 1935, pp. 29 şi urm.; G. Féze, ***Les principes généraux du droit administratif,*** tome I, Paris, 1925, pp. 10 şi urm. etc.

[125] Vezi, de exemplu, M. Duverger, ***Institutions politiques et droit constitutionnel,*** Paris, 1965, p. 610; Carré de Malberg, ***Théorie générale de l'État,*** tome I, p. 815; M. Waline, ***Manuel élémentaire de droit administratif,*** Paris, 1936, pp. 136 şi urm. etc. În doctrina juridică burgheză din ţara noastră a prevalat în cele din urmă criteriul formal de definire a legii. (Vezi, de exemplu, C. Mezincescu, ***Contenciosul administrativ român,*** Buc., 1936, pp. 23 şi urm.; E. Tarangul, ***Tratat de drept administrativ român,*** 1944, p. 50, precum şi practica Curţii de Casaţie, îndeosebi ***„Repertoriul de jurisprudenţă administrativă"***, 1935, col. 2049; 1939, col. 610; 1936, col. 4338 etc.).

c) NOŢIUNEA ŞI NATURA JURIDICĂ A DREPTURILOR ŞI LIBERTĂŢILOR FUNDAMENTALE CETĂŢENEŞTI

Deşi literatura juridică burgheză a acordat şi acordă un spaţiu considerabil problemelor referitoare la noţiunea şi natura juridică a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, denumite de regulă „libertăţi publice", totuşi nu se poate vorbi, în limitele acestei doctrine, de o concepţie unitară asupra acestei probleme, ceea ce face ca însăşi existenţa şi realizarea drepturilor şi libertăţilor să fie dominate de serioase semne de incertitudine.

Unul dintre autorii burghezi care s-au ocupat pe larg de noţiunea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, considerate în concepţia sa *drepturi individuale,* a fost A. Esmein. Dat fiind faptul că, după spusele sale, în democraţiile moderne, prin suveranitatea poporului domină legea numărului, adică a majorităţii, drepturile individuale ar fi tocmai garanţiile puse la îndemîna minorităţii pentru ca aceasta să se poată apăra de majoritatea opresivă, pentru a-şi asigura securitatea şi libertatea muncii şi a se transforma, cu timpul, în majoritate politică. Aceste drepturi ar putea fi considerate, după părerea sa, ca făcînd parte din două grupe: egalitatea civilă şi libertatea individuală[126].

Concepţia sa este criticabilă nu numai pentru că opune drepturile minorităţii faţă de cele ale majorităţii, primele trebuind să existe datorită opresiunii ultimelor, ci şi pentru că, împotriva evidenţei, consi-

[126] Vezi A. Esmein, ***Elements de droit constituionnel français et comparé,*** Paris, 1909, pp. 481 şi urm.

deră că democrațiile moderne — a se citi democrațiile burgheze — ar fi tipuri de democrație în care domină legea numărului, a majorității, cînd în realitate aici domină minoritatea împotriva majorității. Pe de altă parte, A. Esmein elimină dintr-un început din sfera drepturilor individuale drepturile politice, adică tocmai acele drepturi care, așa cum dealtfel recunoaște, asigură participarea cetățenilor la guvernare, la administrație și justiție[127].

M. Hauriou, vorbind de asemenea despre *drepturi individuale*, consideră că acestea sînt drepturi subiective, în legătură cu îndatoririle și într-un fel cu morala, drepturi de superioritate ale omului „civilizat", drepturi reale, în principiu civile, opozabile tuturor[128]. Este pozitiv faptul că aceste drepturi sînt numite drepturi subiective — ele constînd, cum însuși autorul precizează, în puterea recunoscută purtătorului lor de a face tot ceea ce nu este interzis prin lege și de a nu putea fi constrîns să facă decît ceea ce legea ordonă. Dar nu găsim aici răspunsul la întrebarea dacă și de ce ele sînt drepturi fundamentale, precum și dacă drepturile politice, adică drepturile de a alege și a fi ales, ca și de a participa la revocarea celor aleși în organele reprezentative ale statului, fac parte sau nu din categoria drepturilor individuale.

Alți autori, referindu-se la drepturile fundamentale și considerîndu-le „drepturi individuale sau ale cetățeanului", socotesc că ele sînt acele drepturi ce au fost formulate în „Declarația de drepturi" din 1789, iar unele au fost încorporate în constituții și garantate[129], drepturi opuse statului și recunoscute

[127] *Ibidem*, p. 487.

[128] Vezi Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, 1929, pp. 633 și urm.

[129] Vezi Amédée Bonde, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, 1925, pp. 347 și urm.

pentru limitarea puterilor acestuia[130]. Constituționalistul român Paul Negulescu, calificînd drepturile fundamentale ca „drepturi publice" sau „libertăți publice", ori „drepturi ale omului și cetățeanului", le considera facultăți recunoscute de legiuitorul constituant tuturor membrilor societății, afară de restricțiuni speciale, în scopul de a ajuta perfecționarea și conservarea individului. Aceste posibilități ar fi garantate fiecăruia, față de ceilalți indivizi și față de colectivitatea însăși[131].

Fără a ignora unele elemente pozitive în încercările de definire făcute drepturilor fundamentale, nu trebuie trecut cu vederea faptul că ele omit să precizeze esența acestor drepturi, dictată de un anume profil social-economic și politic al societății date, dacă și în ce măsură drepturile și libertățile cetățenilor există ca atare și pot fi regăsite în cîmpul realizării lor practice, dacă și în ce măsură ele au garanții juridice și materiale corespunzătoare, după cum nu trebuie trecut cu vederea nici faptul că drepturile politice sînt considerate distinct de celelalte drepturi, nu fără unele consecințe practice negative pe planul realizării lor.

Nu mai puțin discutabile sînt și concepțiile mai recente ale doctrinei burgheze în această materie. De exemplu, Georges Burdeau, denumind drepturile cetățenilor libertăți publice, consideră că libertatea poate fi privită în două planuri: ca *libertate autonomie*, cînd ea este o disponibilitate, o expresie a absenței constrîngerii, sau ca *libertate politică*, cînd ea înseamnă facultatea de a participa la stabilirea regulilor necesare menținerii ordinii sociale, adică parti-

[130] Vezi René Foignet, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1929, p. 325 și urm.

[131] Vezi Paul Negulescu, *Curs de drept constituțional român*, Buc., 1927, pp. 512 și urm.

ciparea la guvernămînt[132]. Chiar acceptînd, cu titlu de ipoteză, această distincție a lui Burdeau, rămîne totuși îndreptățită observația că în societățile împărțite în clase antagoniste nu se poate vorbi de o reală și cuprinzătoare participare a cetățenilor la guvernămînt, și atunci însuși temeiul abordării libertății în cele două planuri este, indiscutabil, șubred. Dealtfel, chiar autorul în cauză ține să facă precizarea că, în dezvoltarea social-politică, libertatea tinde să-și piardă caracterul individual, ea devenind *libertate colectivă*. Ne întoarcem la ideea lui Rousseau, spune autorul, invocînd dubla calitate a individului de subiect și cetățean. Cînd este izolat, el este subiect; cînd este membru al unui corp politic, el apare ca cetățean. Libertatea pe care omul o cedează ca subiect, o primește ca cetățean[133]. Deși sumară, această prezentare a tezei lui Burdeau, este, credem, totuși suficientă pentru a se putea formula pe marginea ei cel puțin următoarele obiecțiuni. Dacă libertatea e socializată, așa cum spune autorul, cum se mai poate vorbi de drepturi fundamentale ca drepturi individuale? În același timp, este simplistă și pur gratuită afirmația autorului potrivit căreia individul cedează de bunăvoie independența sa pentru a reprimi o libertate prin apartenența la o colectivitate, că muncitorul își realizează libertatea sa prin apartenența la un sindicat sau că libertatea convingerilor își găsește refugiul în libertatea de asociere etc., fără să fie înfățișată măsura în care această „integrare într-o libertate colectivă" este posibilă și utilă în societățile capitaliste[134].

[132] Vezi Georges Burdeau, *Les libertés publiques*, Paris, 1966, pp. 9 și urm.

[133] *Ibidem*, p. 10.

[134] Vezi în legătură cu aceste concepții și I. Muraru, *Libertățile social-politice și personale ale cetățenilor Republicii Socialiste România*, teză de doctorat, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, 1971, pp. 79—88.

Cît privește natura juridică a drepturilor fundamentale, doctrina burgheză nu se prezintă mai puțin deficitară, iar insuficiențele teoretice în această problemă își găsesc reflectare în terenul practic al realizării acestor drepturi, teren prea puțin fertil nu numai din cauza condițiilor social-economice și politice ale societăților exploatatoare, dar și pentru că drepturile fundamentale nu au aici nici măcar baza teoretică necesară pentru ca ele să poată fi reclamate.

Una din cele mai răspîndite teorii asupra drepturilor fundamentale a fost *„teoria drepturilor naturale"*. Originile acestei teorii trebuie căutate în sistemele de gîndire stoice, iusnaturaliste grecești și romane din antichitate, revăzute în creștinismul timpuriu și catolicismul medieval, regîndite în operele lui Hobbes și Locke, ca și în cele ale lui J. J. Rousseau. Această teorie pornește de la ideea că drepturile fundamentale cetățenești cuprind un număr de drepturi înnăscute, pe care cetățeanul le dobîndește în afară de orice reglementare legală, prin însăși calitatea sa de om și care, ca atare, sînt anterioare, superioare și opozabile statului[135]. Să recunoaștem că această teorie are meritul de a fi făcut să se năruie teoria dreptului divin, „să smulgă statul din ghearele teologiei catolice", influențînd puternic declarațiile de drepturi americană și franceză, ca și declarația universală a drepturilor omului, în care se spunea: „Considerînd că recunoașterea demnității inerente tuturor membrilor familiei umane și drepturilor lor egale și inalienabile constituie fundamentul libertății, dreptății și păcii în lume... toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi". Teoria drepturilor naturale nu poate fi însă scutită de reproșuri — și nu din cele formale, inerente poate oricărei construcții teoretice cu ase-

[135] Vezi T. Drăganu, *Drept constituțional*, cit. supra, p. 210.

menea izvoare şi o atît de tumultuoasă devenire, ci din cele de fond, care sînt astăzi speculate atît de nefericit şi potrivnic maselor largi populare. Într-adevăr, şcoala dreptului natural porneşte de la concepţia idealistă că pot exista anumite drepturi indisolubil legate de persoana umană, aceleaşi în toate timpurile, indiferent de relaţiile de producţie şi de raporturile existente între clase în societate[136].

Teoria drepturilor naturale, ca şi teoria contractului social, derivată din cea a drepturilor naturale, au trebuit pînă la urmă să fie abandonate. Alte teorii au fost oferite de către doctrina burgheză spre a lua locul celor dintîi, fără însă ca acestea să poată aduce rezolvarea problemei naturii juridice a drepturilor fundamentale, întrucît, aproape întotdeauna, premisele fiecărei teorii au fost raporturile de opoziţie dintre individ şi stat, dintre individ şi societate, raporturi insolubile în societăţile împărţite în clase antagoniste.

O astfel de teorie, cea *individualistă*[137], porneşte de la ideea ireductibilităţii autonomiei omului, adevărata personalitate — cum spun unii din promotorii acestei teorii — fiind aceea care se înfundă în singurătatea sa fecundă pentru a-şi aduce mai bine partea sa contributivă la marea operă comună pe care umanitatea caută s-o pună în lumină. Individul apare îmbrăcat cu drepturile sale ca o platoşă, voinţa sa, precum şi actele sale stau la îndemîna propriei sale judecăţi. Identitatea de scop a fiecărei societăţi n-are calitatea de a se impune libertăţii individuale. Prin urmare, în sensul acestei teorii, fundamentul drepturilor şi libertăţilor publice, sursa acestora o constituie numai individul, deoarece doar acesta este o fiinţă reală, liberă şi responsabilă. După cum se poate observa, această teorie „justifică" şi promovează ideea arbitrarului fiecărui individ, „care trebuie să se conducă el însuşi şi spontan", şi implică, totodată, concluzia că statul este o abstracţie juridică, care nu are un alt scop decît acela de a asigura „fericirea comună".

Dimpotrivă, teoria *solidarităţii sociale* porneşte de la ideea că dreptul este fundat pe solidaritatea indivizilor; individul nu are nici un drept, ci doar datorii sociale din care, unele doar, ar fi obligaţii pozitive pe care statul trebuie să le asigure[138].

Teoria totalitară germană merge însă mai departe, susţinînd că individul nu reprezintă nimic, viaţa şi idealurile sale fiind subordonate în întregime „comunităţii naţionale"[139]. Ideea centrală a acestei teorii, în sensul că juridicitatea unei reguli depinde de profitul pe care comunitatea îl poate aştepta din aplicarea regulii, nu înseamnă altceva decît sacrificarea totală a individului.

Teoria negării drepturilor subiective, cu reprezentanţi ca Duquit, Kelsen, Lundstedt, consideră că dreptul subiectiv nu este altceva decît o „himeră", „o noţiune pur metafizică", o „abstracţie", o „ipoteză"[140].

Teoria drepturilor reflexe, avînd ca reprezentanţi pe Laband, Jellinek ş.a., afirmă că dreptul subiectiv nu este altceva decît un reflex al dreptului obiectiv, punînd astfel individul pe un plan de inferioritate faţă de stat, întrucît, potrivit acestei concepţii, drepturile fundamentale aparţin statului şi nu individului.

Nu este, credem, cazul să stăruim mai mult asupra acestor teorii sau a altora de acelaşi tip. Ceea ce interesează în mod deosebit este faptul că, prin mo-

[136] *Ibidem*, p. 210.

[137] Vezi în legătură cu această teorie, Georges Burdeau, *op. cit.*, pp. 9 şi urm.

[138] Vezi în legătură cu această teorie, R. Foignet, *op. cit.*, pp. 322 şi urm.

[139] Vezi cu privire la această teorie, G. Burdeau, *op. cit.*, pp. 5 şi urm.

[140] Vezi, de exemplu, L. Duquit, *Traité de droit constitutionnel*, vol. I, ed. a II-a, p. 178.

dul cum drepturile fundamentale sînt cristalizate teoretic și realizate practic în societățile capitaliste, ele sînt departe de a reprezenta o realitate și cu atît mai mult un element constitutiv real al acestor democrații. Concepția socialistă asupra drepturilor fundamentale cetățenești se separă tranșant de concepțiile burgheze prin faptul că pornește de la ideea că drepturile fundamentale, ca dealtfel toate elementele suprastructurii sociale, sînt determinate, în ultimă instanță, de baza economică și se schimbă în natura și conținutul lor odată cu transformările ce intervin în relațiile sociale de producție. În același timp, concepția socialistă, definind drepturile fundamentale ca puteri garantate de lege voinței subiectului activ al raportului juridic, în temeiul cărora acesta este în măsură, în vederea valorificării unui interes personal direct, să desfășoare o conduită determinată sau să pretindă subiectului pasiv al raportului o anumită comportare, care, la nevoie, poate fi impusă acestuia cu sprijinul forței de constrîngere a statului, precizează nu numai că normele juridice care se stabilesc sînt determinate în conținutul lor de baza economică a societății, dar și exercițiul acestor drepturi nu este — nici el — independent de baza economică a societății, care creează condițiile necesare pentru valorificarea acestor drepturi. Doctrina socialistă asupra drepturilor fundamentale are astfel la bază ideea garantării materiale a drepturilor fundamentale cetățenești, ceea ce nu întîlnim în nici una din concepțiile burgheze.

Capitolul II

REPREZENTATIVITATEA ÎN REGIMUL PARLAMENTAR BURGHEZ

Secțiunea 1

DREPTUL DE A ALEGE ȘI A FI ALES ÎN SISTEMUL ELECTORAL BURGHEZ

Machiavelismul burgheziei în raporturile ei față de masele largi populare s-a dezvăluit încă o dată, dacă mai era nevoie, în doctrina și practica sistemului electoral la care a recurs pentru ca, „în numele națiunii", să-și poată promova și realiza propriile interese. Silogismului politic și juridic așezat la baza principiului reprezentativității, prezentat în formule liricoide și mărinimoase, specifice mimetismului politic al burgheziei, determinat de raportul forțelor sociale și interesele ei de clasă —și care, să recunoaștem, privit din afară n-ar fi susceptibil de prea multe reproșuri — trebuia să-i corespundă o realitate electorală care să facă posibilă pătrunderea maselor largi populare la dobîndirea și exercițiul puterii. Ei bine, și aici drumul de la teorie la practică s-a dovedit a fi nu numai anevoios, dar imposibil de parcurs, căci, chiar dacă burghezia n-a săvîrșit o abjurare de la principiul reprezentativității, sistemul practic de reprezentare a fost mînuit astfel încît el nu a adus vreodată reprezentarea deplină, cuprinzătoare și autentică a națiunii.

Așadar, burghezia, angajîndu-se să desemneze și să legitimeze titularul suveranității, s-a oprit în cele

din urmă asupra națiunii, recunoscînd omnipotența poporului. Să ne reamintim încă o dată cele cuprinse în două din cele mai semnificative declarații: „Considerăm ca adevăruri de la sine grăitoare — se spunea în Declarația de independență, adoptată de Congresul continental la 4 iulie 1776 — acelea că toți oamenii sînt creați egali, că ei sînt înzestrați de creatorul lor cu anumite drepturi inalienabile, că printre acestea se numără viața, libertatea și căutarea fericirii, că pentru asigurarea acestor drepturi se instituie printre oameni guverne, ale căror puteri juste izvorăsc din consimțămîntul celor cîrmuiți; că ori de cîte ori vreo formă de guvernămînt devine dăunătoare acestor scopuri, este dreptul poporului să o schimbe sau să o desființeze și să instituie un nou guvern punînd la baza lui astfel de principii și organizîndu-i puterile și forma în care îi va părea cea mai potrivită pentru asigurarea securității și fericirii sale"; „Principiul oricărei suveranități — se spunea în Declarația drepturilor omului și cetățeanului din 1789 — rezidă în mod esențial în națiune, de la care emană toate puterile".

Suveranitatea națională, ca atribut al poporului, trebuie să fie exercitată de o „reprezentanță națională", aleasă prin manifestarea de voință a cetățenilor. Pentru aceasta însă, era necesar să se instituie un sistem electoral în cadrul căruia, ca elemente constitutive, să apară în primul rînd și clar exprimată universalitatea dreptului de a alege și de a fi ales.

Sistemul de alcătuire a organelor reprezentative a constituit și constituie una din problemele centrale și permanent deschise ale doctrinei și practicii regimului parlamentar burghez, pentru că, în cele din urmă, într-adevăr, modul de alcătuire a organelor puterii, componența și prerogativele acestora constituie măsura reală a autenticității și profunzimii democratismului unei societăți.

Cu toate acestea, în doctrina și practica regimului parlamentar burghez este de remarcat că, nu întîmplător, este evitat conceptul de sistem electoral, acesta fiind înlocuit, de regulă, cu termeni ca „mecanism" sau „procedee tehnice" electorale. „Mecanismul" electoral sau „procedeele tehnice" electorale — pentru a folosi terminologia acestei doctrine — sînt astfel concepute și aplicate încît, fie deschis, accesul maselor largi populare la exercitarea puterii este impiedicat și „justificat" ca imposibil de realizat, fie, formal, acest acces este recunoscut ca posibilitate, dar sfîrșește prin a fi desființat ca realitate, prin numeroase, diverse și — să recunoaștem — ingenioase impedimente și restricții la exercițiul drepturilor electorale.

Într-o perioadă istorică nu prea îndepărtată, și într-o oarecare măsură chiar în prezent, se susținea și se susține pur și simplu că participarea tuturor cetățenilor la alcătuirea organelor puterii și, în cele din urmă, la exercițiul puterii este imposibilă, nedorită, nefirească, atributele de guvernare fiind proprii și exclusive unei „elite", unor „aleși", unui anume tip de „homo politicus", unor „experți politici"[1]. De exemplu, J. F. Salter, întrebîndu-se care este procentul optim de participare la alegeri și-a dat următorul răspuns: „În orice caz nu 100%, căci dacă 100% din popor ar participa la alegeri, ne-am putea găsi în pragul revoluției"[2]. Au fost însă și din cei care s-au încumetat să denumească guvernarea conformă cu voința majorității „mobocrație", adică

[1] Vezi, de exemplu, H. Lasswell, *Power and Personality*, New York, 1948, pp. 19, 22, 38; R. Moley, *How to Keep our Liberty*, New York, 1952, p. 285; N. F. Barnes, *Society in Trasition*, New York, 1946, p. 653 etc. Pentru unele amănunte, vezi S. L. Zivs, *Criza legalității burgheze în statele imperialiste contemporane*, Editura științifică, Buc., 1959, p. 121.

[2] Vezi J. F. Salter, *The Veter's natural Bent*, in „Annals of the American Academy of Political an Social Science", 1951, martie, p. 15.

„domnia gloatei"[3]. Abjudecarea drepturilor politice ale poporului se face uneori atît de intempestiv încît nu poate să nu surprindă lipsa totală de scrupul. „Toate colectivitățile — spunea, de exemplu, Hamilton — se împart de la sine în elită și mulțime. Primii sînt cei bogați și de familie; secunzii formează masa poporului. S-a spus că vocea poporului este vocea lui Dumnezeu, și totuși, oricît de des ar fi fost citată și adoptată această maximă, ea nu este adevărată în fapt. Poporul este turbulent și schimbător, rareori el judecă sau hotărește cu înțelepciune. În consecință, dați primei clase o parte distinctă și permanentă în guvernare; ea va contrabalansa nesiguranța celei de-a doua; și cum ea nu poate să găsească nici un avantaj în vreo schimbare, va menține întotdeauna o bună guvernare . . ., poporul își maturizează treptat concepția sa despre guvernare, el începe să fie obosit de excesul de democrație"[4]. J. Lambert scria: „Trebuia să se remită conducerea guvernării în mîinile acelora care o aveau ereditar în grijă prin situația lor socială; trebuia să se asigure, prin legi stabile și energice, conservarea unei clase bogate și bine crescute, indispensabile unei bune funcționări a guvernării"[5]. Referindu-se la dreptul de vot universal, B. Lovergne[6], într-un articol sugestiv intitulat „Criza parlamentarismului francez: votul universal, cauză directă — în trecut a avîntului, iar acum a declinului democrației", spunea: „Dacă facem abstracție de toate celelalte consi-

[3] Vezi S. Seabury, *The New Federalism*, New York, 1950, p. 146.

[4] Vezi *Documents illustrative of the formation of the Union of the American States*, editura Charles C. Tansile, 1927, p. 781.

[5] *Ibidem*, p. 199.

[6] Vezi B. Lovergne, *La crise du parlementarisme français: Le suffrage universel, cause directe naguère de l'essor maintenant du déclin des démocraties*, în „L'année politique et économique", 1956, nr. 130, p. 157.

derațiuni, rămîne indiscutabil că dreptul de vot universal este principalul vinovat de cele mai mari rele, care sînt proprii democrațiilor noastre contemporane".

Atunci cînd, formal, în împrejurări conjuncturale, accesul maselor muncitoare la exercițiul drepturilor politice este recunoscut, intervin întotdeauna instrumentele de „reglare" a fenomenului participării, astfel încît acesta să nu afecteze conținutul și funcțiile instituțiilor democrației burgheze. Burghezia este nevoită, într-adevăr, în anumite perioade istorice, să reconsidere, să „amelioreze" unele din „tehnicile" electorale — cum ar fi, de exemplu, recunoașterea universalității votului —, dar întotdeauna asemenea ameliorări sînt mai degrabă, cum plastic s-a spus, „supape de siguranță" față de presiunea forțelor progresiste și democratice. „. . . Este important să se înțeleagă — spunea G. Burdeau — că votul universal nu a fost deloc introdus în instituții pentru a juca acest rol revoluționar, ci pentru a întări adeziunea legală a numărului la puterea deținută de elită. Departe de a accepta eventualitatea de a fi deposedați de autoritatea lor prin generalizarea votului, conducătorii societății liberale înțelegeau să se servească de acest drept ca de un mijloc cu ajutorul căruia să canalizeze, către o acțiune politică, pe care ei să o dirijeze, o efervescență socială pe care știau că nu o pot stăpîni. Votul universal joacă, astfel, . . . rolul unei supape de siguranță. O supapă de siguranță nu folosește forța pe care o eliberează; ea o neutralizează"[7].

Nu s-ar putea spune, prin urmare, că burghezia ignoră semnificațiile și implicațiile „procedurilor electorale". Dimpotrivă, ea le acordă uneori aceeași valoare ca însăși legii fundamentale. Ceea ce spunea

[7] Vezi Georges Burdeau, *Traité de science politique*, tome V, Paris, 1953, pp. 433—434.

L. Prougier nu poate fi socotită o mărturisire izolată: „Într-o democrație, legea electorală, căreia îi incumbă stabilirea voinței poporului, are o însemnătate la fel de mare ca însăși constituția. În funcție de modul de votare adoptat, același corp electoral poate, în același timp, da naștere unei majorități parlamentare diametral opuse prin componența ei. Dacă este adevărat că vocea poporului este vocea lui Dumnezeu, atunci vocea poporului e întocmai ca aceea a Pithiei: se schimbă în funcție de augurii care îi pun întrebările și o interpretează"[8]. Și totuși, doctrina burgheză nu a elaborat o noțiune a „sistemului electoral", preferînd să vorbească de „mecanisme", de „modalități" de alegeri, de „tehnica" electorală etc. etc. Omisiunea nu este, desigur, întîmplătoare. Demersul spre elaborarea noțiunii de „sistem electoral" ar fi implicat, printre altele, și precizarea esenței politice, de clasă, a acestui sistem, funcțiile și rezultatele lui. Or, substituind conceptului de „sistem electoral", ca fenomen social-politic, concepte cum sînt „tehnica" electorală, „procedurile" electorale, se încearcă astfel negarea esenței politice, de clasă a sistemului electoral, știindu-se bine cîtă stăruință au depus și depun ideologii burghezi pentru a susține că „tehnica" dreptului, „procedurile" sale nu au caracter de clasă.

Deplin întemeiat și în consens cu știința materialist-dialectică marxistă s-a precizat, nu o dată, în doctrina socialistă că, în toate societățile împărțite în clase antagoniste, dreptul reprezintă, *în totalitatea sa,* voința de clasă și servește, *în totalitatea sa,* ca mijloc de dominare asupra altor clase. Normele juridice nelegate direct de anumite relații de clasă, cum sînt și unele din normele sistemului electoral, își păstrează natura lor de clasă, asigurînd

[8] Vezi L. Prougier, *La France à la recherche d'une constitution,* Paris, 1952, p. 188.

condițiile generale de existență a unei ordini indispensabile oricărei dominații de clasă.

În realitate, sistemul electoral nu este altceva decît o componentă a democrației burgheze, avînd aceeași natură și esență cu întregul fenomen căruia îi aparține și în care se asamblează organic. „Examinînd mai îndeaproape mecanismul democrației capitaliste — arăta Lenin — se poate vedea peste tot, atît în amănuntele *mărunte,* așa-zis mărunte, ale dreptului de vot (durata domiciliului stabil, excluderea femeilor etc.), cît și în tehnica instituțiilor reprezentative, atît în piedicile reale puse dreptului de întrunire (clădirile publice nu-s pentru *săraci!*) cît și în organizarea pur capitalistă a presei zilnice etc. etc., peste tot se pot vedea numai îngrădiri și îngrădiri ale democratismului"[9].

Numeroase asemenea îngrădiri au existat și încă mai există în ce privește exercițiul drepturilor electorale în statele capitaliste. Îngrădirile privind exercițiul drepturilor electorale rezultă atît din modul cum sînt considerate drepturile electorale, sub raportul naturii lor juridice, cît și din alterarea atributelor acestor drepturi și a elementelor esențiale din procedura electorală.

În ceea ce privește natura juridică a drepturilor electorale, adică a dreptului de a alege și, corelativ acestuia, a dreptului de a fi ales, deși doctrina burgheză pare a fi fragmentată într-o diversitate de puncte de vedere, ea este totuși unitară prin concluziile practice pe care le implică. Dat fiind faptul că drepturile electorale sînt o categorie a drepturilor fundamentale sau a „libertăților cetățenești", cum sînt de regulă denumite acestea în literatura juridică occidentală, punctele de vedere exprimate asupra naturii juridice a acestora din urmă interesează în

[9] V. I. Lenin, *Opere,* vol. 25, E.S.P.L.P., Buc., 1956, pp. 457—458.

egală măsură și categoria drepturilor electorale. De aceea, ne oprim în cele ce urmează doar asupra unora din concepțiile burgheze care, privind nemijlocit drepturile electorale, pot fi socotite ca „baze teoretice" ale îngrădirii acestora sau ale manifestării lor cu ineficiență.

După părerea lui A. Esmein dreptul de vot este un *drept individual*, pe care îl are orice persoană în calitatea ei de ființă umană[10]. Această concepție, la care s-au raliat și Frederic Bastiat, N. Chenan, H. J. Laski ș.a., poartă încă în ea ecourile revoluției franceze și ale cuvintelor lui Robespierre: „Toți cetățenii, oricine ar fi ei — spunea acesta — au dreptul de a avea pretenții la toate gradele de reprezentare. Nimic nu este mai conform Declarației noastre de drepturi, în fața căreia orice privilegiu, orice distincție, orice excepție trebuie să dispară. Constituția stabilește că suveranitatea rezidă în popor, în toți indivizii poporului. Fiecare individ are deci dreptul de a coopera la legea prin care se obligă și la administrarea bunului public care este al său. Altfel nu este adevărat că toți oamenii sînt egali în drepturi, că fiecare om este cetățean"[11]. Concepția individualistă asupra drepturilor fundamentale în general și a celor electorale în special nu a putut fi, în cele din urmă, acreditată de către burghezie. În primul rînd, această concepție, pornind de la ideea că suveranitatea, care aparține națiunii, este fracționată între membrii ei, fiecare individ fiind purtătorul unei cote-părți a suveranității, implica, în ceea ce privește raporturile dintre alegători și aleși, teoria mandatului imperativ care, așa după cum se va vedea, nu putea conveni burgheziei, ai cărei reprezentanți ar fi urmat să fie încorsetați în manifestările lor de voință de către alegători. În al doilea rînd, această concepție nu putea să convină burgheziei și pentru că, din moment ce dreptul de vot este socotit un drept individual care, potrivit cu spiritul și imperativele revoluției franceze, trebuia să aparțină „tuturor cetățenilor, oricine ar fi ei", aceasta însemna, fără nici o posibilitate de tăgadă, principiul universalității votului, fără nici un privilegiu, distincție sau excepție.

[10] Vezi A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, vol. I, ed. VII, Sirey, Paris, 1921, p. 354.
[11] Cf. A. Esmein, *op. cit.*, p. 355.

După o altă părere, dreptul de vot nu ar fi altceva decît o *funcție socială*[12]. Dacă concepția individualistă se bazează pe ideea că sursa oricărui drept este individul, ireductibila autonomie a acestuia, pentru a face din dreptul său individual și din libertatea sa o valoare esențialmente negativă, ce se definește prin absența constrîngerii[13], întrucît adevărata personalitate este aceea care se înfundă în singurătatea sa fecundă[14], scopurile comune ale societății neputînd să se impună libertății individuale, concepția potrivit căreia dreptul de vot este o funcție socială, bazată pe ideea că statul trebuie să intervină pentru a asigura „binele comun", concomitent cu asigurarea securității sociale a individului, recunoaște și protejează dreptul individului, adică funcția sa socială, numai în măsura în care aceasta este util și necesar din punctul de vedere al promovării și asigurării intereselor colectivității. Rezultă limpede că această concepție se constituie ca argument teoretic pentru recunoașterea sau restrîngerea drepturilor electorale ale cetățenilor. Într-adevăr, din moment ce dreptul de vot este o funcție socială, el poate să nu fie recunoscut ori să fie recunoscut numai între anumite limite și cu respectarea anumitor condiții, căci

[12] Vezi, de exemplu, L. Duguit, ***Traité de droit constitutionnel***, Boccard, Paris, vol. II, pp. 451—452.
[13] Vezi G. Burdeau, *Les libertés publiques*, Pichon et Durand-Auzias, Paris, 1966, p. 9.
[14] Vezi H. J. Laski, cit. după Georges Burdeau, *op. cit.*, p. 9.

o funcție poate sau nu să fie exercitată, după cum ea poate să fie exercitată într-un mod determinat.

Drepturile electorale sînt considerate de către alți doctrinari ca fiind atît *drepturi subiective* cît și o *funcție socială*. De exemplu, Jean-François Aubert afirmă că dreptul electoral ar fi atît un drept cît și o funcție. Este un drept dacă îl judecăm prin raportul procedural pe care îl protejează. Totodată el este, de asemenea și peste tot, o funcție, întrucît corpul electoral fiind un organ de stat și chiar primul dintre toate, el are caracteristica de a exercita o funcție.[15] Este, fără îndoală, meritorie precizarea ce se face în această concepție în sensul că drepturile electorale sînt drepturi subiective. Doctrina socialistă consideră drepturile electorale ale cetățenilor — din rîndul cărora fac parte dreptul de a alege, dreptul de a fi ales și dreptul de a participa în condițiile legii la revocarea celor aleși —, asemenea celorlalte drepturi fundamentale ale acestora, ca *drepturi subiective*, adică posibilități garantate de lege titularului lor de a-și valorifica un interes personal direct printr-o conduită determinată sau prin impunerea unei asemenea conduite celorlalți subiecți de drept, recurgîndu-se, la nevoie, la forța de constrîngere a statului[16]. Numai că, în concepția ce face obiectul acestei discuții, deși drepturile electorale sînt calificate ca drepturi subiective, accepțiunea ce este dată noțiunii de drept subiectiv nu este deloc în măsură să exprime dreptul cetățenilor de a participa la viața politică a societății, asigurat și garantat, inclusiv prin forța de constrîngere a statului. Pe de

[15] Vezi Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. II, 1967, pp. 412—413.

[16] În legătură cu noțiunea de „drept subiectiv" vezi pe larg T. Drăganu, *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967*, Editura Dacia, Cluj, 1970, pp. 168 și urm., precum și lucrările la care se face referință.

altă parte, simplul fapt al considerării dreptului de vot și ca funcție socială, chiar dacă aceasta se face concomitent cu calificarea lui ca drept subiectiv, este de natură să înlesnească restrîngerea sau chiar nerecunoașterea posibilității de exercitare a acestui drept. Într-adevăr, considerarea dreptului de vot ca funcție socială nu îndrituiește persoana să revendice exercițiul acestui drept, căci nu ea este purtătorul funcției, ci organul de stat. Această realitate este, uneori, recunoscută și de către doctrinarii burghezi, atunci cînd se afirmă că teoria electoratului-funcție avea ca scop să împiedice stabilirea votului universal.[17]

Să admitem totuși, abstracție făcînd de galimatiasul unora din aceste concepții, că drepturile electorale ale cetățenilor ar fi dobîndit în societățile capitaliste legitimare teoretică și juridică, pentru a vedea dacă și în ce măsură ele se prezintă ca realități social-politice și juridice.

Pentru ca dreptul de vot să reprezinte o realitate deplină și cuprinzătoare, el trebuie să fie universal, egal, direct și secret.

Universalitatea votului presupune beneficiul acestuia în favoarea tuturor cetățenilor, fără nici o restricție, în afara celor dictate de lipsa aptitudinilor intelectuale și morale necesare, adică a unui anume discernămînt, și de existența unor indemnități. *Egalitatea* votului trebuie să fie în chip real expresia egalității oamenilor; fiecare alegător să aibă dreptul doar la un singur vot și fiecare vot să aibă aceeași valoare. Voturile trebuie să fie numărate și nu cîntărite. Caracterul *direct* al votului presupune înregistrarea voinței nemijlocite a alegătorilor în legătură cu cei aleși, prin înlăturarea oricăror intermediari, care ar putea fie să nu transmită voința alegă-

[17] Vezi, de exemplu, M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 1963, p. 87.

torilor, fie să o transmită alterat. Caracterul *secret* al votului trebuie să însemne pentru fiecare alegător posibilitatea asigurată de a-şi exprima liber şi nestingherit voinţa sa, opţiunile sale neputînd fi de către nimeni cunoscute. Dar, aşa după cum se va vedea, în sistemele electorale burgheze atît legislaţia cît şi practica electorală, nu numai că nu afirmă şi garantează asemenea atribute ale dreptului de vot, ci chiar favorizează nesocotirea sau îngrădirea lor.

Universalitatea votului rămîne încă o himeră în multe din statele capitaliste, chiar dacă, în unele din acestea, caracterul universal al votului este declarat şi „garantat" prin unele mijloace formale de drept. Restricţiile consacrate şi, într-o formă sau alta încă promovate, fac ca o mare parte din corpul electoral să fie îngrădit în exerciţiul dreptului de vot. Aşazisele *censuri*, ca cel de avere, capacitar, profesional, domiciliar, de vîrstă, sex, naţionalitate, rasă etc., au existat pe parcursul unei îndelungate istorii a regimului parlamentar burghez şi, într-o anumită măsură, continuă să existe.

Censul propriu-zis sau *censul de avere* a funcţionat şi, în anumite forme, funcţionează încă ca mijloc de excludere de la exerciţiul dreptului de vot a unei importante categorii din populaţie. Este adevărat că censul de avere nu mai funcţionează astăzi în forma sa „clasică", decît în foarte puţine state şi sub titlu de absolută excepţie, dar numeroase alte mijloace sînt promovate pentru a stăvili vocaţia electorală a multor cetăţeni, ţinînd seama de condiţia social-economică a acestora.

În Anglia, pînă în anul 1832, pentru ca cetăţeanul să-şi poată exercita dreptul de vot trebuia să se bucure de aşa-zisul „privilegiu al proprietăţii", dreptul electoral fiind astfel condiţionat de o anume proprietate. Sufragiul cenzitar făcea ca numai 41% din populaţie să dispună de dreptul de vot, iar reprezentarea comitatelor şi oraşelelor să fie vădit inegală şi anacronică. De exemplu, în timp ce unele comune mici ca Newtown în Insula Wight trimiteau cîte doi membri în Camera Comunelor, iar unele oraşe depopulate şi-au conservat dreptul de a desemna cîte un deputat, oraşe ca Liverpool, Manchester, Leeds sau Birmingham nu aveau nici un reprezentant, deşi erau în plină înflorire economică şi explozie demografică. De aceea, toate reformele electorale au urmărit prioritar extinderea progresivă a dreptului de sufragiu şi redistribuirea numărului de locuri în Camera Comunelor. Reforma electorală din 7 iunie 1832 a mărit numărul alegătorilor — prin crearea de noi circumscripţii electorale sau prin rearondarea mai echitabilă a vechilor circumscripţii, — aceştia ajungînd la peste 800.000, a desfiinţat „burgs-pourris" şi a redistribuit locurile, atenuînd astfel unele din cele mai grave inegalităţi de reprezentare. Reforma care a urmat, cea din 1867, a coborît din nou censul şi a acordat drept de vot unor categorii de persoane excluse în trecut de la exerciţiul acestuia, procedînd totodată la o nouă redistribuire a locurilor în profitul marilor oraşe. Abia după reformele electorale din 1918 şi 1928 censul propriu-zis a fost părăsit, păstrîndu-se însă alte censuri, ca cel de domiciliu, de vîrstă, etc., unele din acestea continuînd să existe pînă la reforma electorală din 30 iulie 1948. În sfîrşit, odată cu actul din 26 octombrie 1944, reorganizarea periodică a circumscripţiilor electorale în funcţie de evoluţia demografică a devenit obligatorie[18].

[18] În legătură cu principalele etape din evoluţia sistemului electoral englez, vezi Pierre Lalumière et André Demichel, *Les régimes parlementaires européens*, Presses Universitaires de France, Paris, 1966, pp. 187—204; André Maurois, *Istoria Angliei*, vol. II, Editura politică, Buc., 1960, pp. 223 şi urm.; Petrescu Nicolae, *Anglia, Societatea, Statul, Civilizaţia*, Buc., 1938, pp. 162 şi urm.

În prezent, sistemul electoral britanic se polarizează la disputa celor două partide, din care întotdeauna și în mod necesar unul devine „partidul de guvernămînt al Majestății Sale", celălalt rămînînd, pentru o perioadă mai lungă sau mai scurtă, „partidul de opoziție al Majestății Sale". Dealtfel, cele două trăsături caracteristice sistemului electoral britanic sînt socotite a fi legea scrutinului majoritar de un singur grad, care conduce la eliminarea unui al treilea partid din competiția electorală, precum și extrema sensibilitate a sistemului electoral la deplasările de voturi de la un partid la altul. În jurul acestor două trăsături, socotite ca definitorii pentru sistemul electoral britanic, sînt construite „legile" eventualelor succese electorale ale unuia sau celuilalt partid,[19] cum ar fi „legea balansului", potrivit căreia un transfer de voturi de 1% de la un partid la celălalt mărește numărul locurilor de deputat cu cca 3%, lege care ar fi funcționat la alegerile din 1955 și 1959, sau „legea cubului" după care raportul locurilor obținute de fiecare partid este egal cubului raportului dintre sufragiile lor, lege care ar fi funcționat la alegerile din 1951, 1955 și 1959. Abstracție făcînd de aceste calcule care n-au un alt rost decît să exacerbeze preocupările partidelor în dispută pentru căutarea unor noi mijloace de derută a corpului electoral în vederea realizării „transferului" de sufragii și eventual pentru a cunoaște cu un ceas mai devreme posibilele victorii sau înfrîngeri, esențial apare faptul, recunoscut dealtfel, că într-un asemenea sistem electoral alegătorul constrîns fiind să voteze o singură dată — și să voteze util — el nu are de ales decît între unul din cele două partide ale Coroanei.

[19] Vezi mai pe larg în legătură cu aceste „legi" ale electoratului britanic, Pierre Lalumière et André Demichel, *op. cit.*, pp. 199—203.

Să adăugăm însă la toate acestea faptul că „reprezentanța națională" a Angliei nefiind alcătuită în întregimea ei pe baza sufragiului, în realitate nu se poate vorbi de aplicarea principiului reprezentativității, ca unul din principiile fundamentale ale regimului parlamentar. Abaterea de la regulă este determinată în parlamentul britanic de către Camera Lorzilor, „camera de sus", „camera înaltă" sau „camera superioară", cum i se mai spune. Drumul parcurs de această cameră, de la poziția proeminentă pe care o avea în rîndul instituțiilor politice engleze pînă la ceea ce este astăzi socotită — „un organism de reflecție" —, reprezintă în fapt procesul transferului puterii politice de la aristocrația funciară la burghezie, proces care continuă și astăzi, căci, după cum se va vedea, dacă în prezent Camera Lorzilor nu mai constituie o forță politică egală cu aceea care a propulsat-o în istorie, ea rămîne totuși un obstacol în calea evoluției pe care noile forțe politice și economice doresc să o imprime. Compoziția ei socială și politică și, firește, concepțiile celor care o compun, ca și modul în care ea este alcătuită[20], fac din Camera Lorzilor unul din cele mai izbitoare anacronisme instituționalizate.

În Franța, Constituția din 1791 împărțea cetățenii în „activi" și „pasivi"; cetățeni „activi", care aveau și dreptul de a participa la alegerea adunării reprezentative, fiind doar aceia care, pe lîngă alte condiții, plăteau o contribuție directă, echivalentă cu valoarea a cel puțin trei zile de lucru. Condiția de avere la exercițiul dreptului de vot nu dispare în Franța decît în 1848.

[20] *Ibidem*, p. 155 și urm. Vezi, de asemenea, Henry Hallam, *Constitutional History of England*, vol. III, ed. a III-a, Londra, 1832, pp. 32 și urm., 214—215; I. A. R. Marriot, *English Political Institutions*, ed. a III-a, Oxford, 1925, pp. 139 și urm.; N. Petrescu, *op. cit.*, pp. 147 și urm.; Gh. Gheorghe, *Separația puterilor de stat*, Editura științifică și enciclopedică, Buc., 1976, pp. 40 și urm.

Un „model" al aplicării censului de avere l-a constituit, în țara noastră, legea electorală adoptată odată cu Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris din 7/19 august 1858, care, în ceea ce-i privea pe alegătorii primari, stabilea condiția să plătească statului un impozit de 48 piaștri sau 80—100 piaștri, după cum alegătorii erau rurali sau urbani. Alegătorii direcți erau cetățenii români care plăteau un impozit de 4 galbeni la un venit de 100 de galbeni. Legea electorală promulgată la 28 iulie 1866 împărțea corpul electoral în patru colegii, după criteriul averii și al originii sociale, pentru alegerea deputaților, și în două colegii, după aceleași criterii, pentru alegerea senatorilor.

Deși, în momentul de față, censul de avere a fost formal înlăturat în toate statele burgheze, el continuă să fiinţeze, sub diferite forme, în unele din aceste state. Astfel, în Danemarca și în unele cantoane ale Elveției sînt excluse de la vot persoanele întreținute din asistența publică[21], precum și cele care nu au venituri suficiente pentru a se întreține. În cinci state din S.U.A. a continuat mult timp să se aplice un impozit electoral, care putea crește pînă la 36 dolari; impozitul trebuia plătit cu 9 luni înaintea alegerilor în Alabama, Missisippi și Texas, cu 6 luni înainte în Virginia și cu 1 lună înaintea alegerilor în Arcansas.[22]

Dar, chiar în măsura în care censul propriu-zis a fost înlăturat, depunerea candidaturilor în vederea alegerii lor în organele reprezentative ale statului este practic impiedicată pentru cei ce provin din rîndul maselor populare, prin sumele exorbitante ce

[21] Vezi *Parlements*, Union Interparlementaire, Presses Universitaires de France, Paris, 1966, p. 18.

[22] Amendamentul XXIV la Constituția S.U.A., ratificat la 23 ianuarie 1964, a înlăturat interdicțiile la exercițiul dreptului de vot pe motivul neplătirii taxelor electorale sau oricăror alte impozite.

trebuie angajate în campanii electorale, precum și pentru susținerea candidaturilor.

După războiul din 1812—1814, dar chiar și înaintea acestuia, dreptul electoral în S.U.A. a fost mult lărgit. Astfel, New Jersey în 1807 și Maryland în 1810 anulaseră orice cens de avere; Indiana în 1816, Illinois în 1818 și Alabama în 1819 au acordat drept de vot tuturor bărbaților albi, fără stipularea vreunei condiții de avere; Connecticut în 1818, Maine în 1820, Massachusetts în 1821 și New York în 1821 au abolit, de asemenea, censul de avere. La 16 iunie 1866 a fost supus Congresului al XIV-lea amendament la Constituție, potrivit căruia toate persoanele născute sau naturalizate în Statele Unite erau cetățeni ai acestora și ai statului în care locuiau și trebuiau să se bucure de dreptul de vot. Statele care refuzau să acorde dreptul de vot oricărui cetățean bărbat, avînd vîrsta de 21 de ani împliniți, pentru orice alt motiv în afară de participarea la rebeliune sau pentru crimă, li se reducea numărul de reprezentanți în Congres și în Colegiul electoral în proporție directă cu numărul cetățenilor excluși de la vot.[23]

Așadar, dacă privim universalitatea sufragiului numai în legătură cu censul de avere, făcînd abstracție de faptul că legislația federației și a statelor federate a păstrat și încă păstrează un număr de alte censuri, se poate spune că instaurarea unuia din democraticele atribute ale dreptului de vot, a celui mai important atribut, are în S.U.A. o tradiție istorică îndelungată. Dar, și aici ca în multe alte

[23] Deși Andrew Johnson, președinte la acea dată al S.U.A., nu a semnat acest amendament decît la 28 iulie 1868, Congresul l-a pus totuși în aplicare, condiționînd reprimirea statelor din Sud în Uniune de adoptarea de către ele a amendamentului XIV. Dar numai statul Tennessee a ratificat amendamentul și în consecință a fost declarat readmis în Uniune, la 24 iulie 1866.

domenii, „starea legală" a lucrurilor nu este suficientă, prin ea însăși, pentru a califica o anume realitate. Or, tocmai realitatea electorală ne obligă să spunem că alegătorii din S.U.A. sînt încă departe de un democratic Dumnezeu al harului electoral. Urna electorală — cum spuneau unii comentatori americani — este numai una din căile prin care poate fi afectat procesul decizional guvernamental în Statele Unite. Totul decurge din numeroase alte surse, cum ar fi controlul mijloacelor bănești, a creditului, locurilor de muncă, informațiilor, educației și științei . . .[24]. Alegătorul de rînd, lipsit de toate aceste surse, nu are altceva de făcut decît — așa cum plastic se exprima cineva — să aleagă între „Mr. Republican" și „Mr. Democrat", desemnați de convențiile selecționate ale celor două partide[25]. Limitatele posibilități și opțiuni ale alegătorilor ne readuc în față cuvintele lui Harry Truman: „Biruitorii — spunea acesta — seamănă atît de bine cu învinșii, încît, atunci cînd se amestecă unii cu alții, nici un sociolog n-ar mai putea să-i deosebească".

Înscrierea în bătălia electorală pentru ocuparea funcției supreme în federația americană cere, înainte de efort fizic, măiestrie oratorică și puterea de a te elibera de frica unui posibil sacrificiu suprem, dar și considerabile disponibilități financiare[26]. La rîndul său, președintele, odată ales, își desfășoară „curtoazia parlamentarilor", potrivit cu aria și acuitatea problemelor ce are de rezolvat. Determinați de aceste interese, parlamentarii susțin pe președinte atunci, cînd și în măsura în care Casa Albă îi satisface, îi seduce sau, eventual, îi silește prin arsenalul ei de mijloace. Comenzile guvernamentale, „patronajul" la distribuirea funcțiilor publice, sprijinul prezidențial în campania electorală pentru Congres sau pentru legislaturile statelor sînt numai cîteva din „argumentele" majore ale cointeresării Capitoliului în conlucrarea cu Casa Albă. În virtutea obiceiului „curtoaziei senatoriale" numirile de funcționari federali mai puțin importanți, pe care președintele le face selecționînd persoane din diverse state, trebuie să aibă consimțămîntul senatorilor care reprezintă statul respectiv și fac parte din partidul președintelui. În cazul cînd Casa Albă încalcă obiceiul, senatorii neglijați pot declara că persoana numită este „inadmisibilă din motive personale", iar colegii lor vor refuza consimțămîntul cerut de Constituție, aplicînd regula nescrisă a „curtoaziei senatoriale". În practică, aceasta înseamnă că senatorii au la dispoziție o seamă de locuri pentru a le împărți sprijinitorilor lor din statul pe care îl reprezintă. Executivul trebuie să țină seama de aceste interese dacă vrea să fie susținut la rîndul său[27].

Censul sexului a existat și, într-o anumită măsură, mai există în unele state, ceea ce face ca femeile, o mare parte deci din populație, să fie excluse de la exercițiul drepturilor politice. Femeile au dobîndit dreptul de vot foarte tîrziu după consacrarea instituției drepturilor electorale și numai ca urmare a presiunii exercitate de masele populare: în Anglia, după reforma electorală din 6 februarie 1918, în S.U.A. prin amendamentul XIX la Constituție din 1920, în Franța abia prin ordonanța din

[24] Vezi Michael Danielson și Walter Murphy, *Modern American Democracy*, Washington, 1968, p. 121.

[25] Vezi C. Wright Mills, *Power Politics and People*, Washington, 1963, p. 24.

[26] Tocmai datorită acestor stări de lucruri, în luna august, 1974, un proiect de lege privind reforma finanțării campaniilor electorale a fost aprobat de Camera Reprezentanților a S.U.A. Acesta prevede limitarea contribuțiilor aduse de persoanele particulare sau diversele organizații și a cheltuielilor pe care candidații le pot face în cursul campaniilor, precum și acordarea unor subsidii federale pentru desfășurarea convențiilor naționale ale partidelor politice.

[27] Vezi Camil Mureșan și Alexandru Vianu, *Președinte la Casa Albă*, Editura politică, Buc., 1974, pp. 24—25.

21 aprilie 1944, în Monaco după 1962, în Liban după reforma din 25 aprilie 1963. Totuşi, încă multe state, printre care Afganistanul, Iranul, Iordania, Kuweitul mai păstrează acest cens la exerciţiul dreptului de vot. În România, decretul-lege din 16 noiembrie 1918, „pentru alegerea deputaţilor şi senatorilor prin vot obştesc, obligatoriu, egal, direct şi secret", consacra, cum se vede, „universalitatea votului", în condiţiile în care femeile, alături de alte categorii sociale, nu aveau dreptul de vot. Constituţia României din 1923 declara „egalitatea în societate şi înaintea legilor a tuturor românilor", pentru a adăuga, în art. 6, că „legi speciale votate cu majoritate de două treimi vor determina condiţiile sub care femeile pot avea exerciţiul drepturilor politice".

Anacronismul acestui cens a trebuit, firește, în cele din urmă să fie recunoscut, fără însă ca aceasta să însemne şi îmbunătăţirea reală a condiţiei sociale şi politice a femeii în societatea capitalistă. Spre ilustrare şi cu referire limitată la rezultatele sufragiului recunoscut femeilor, iată numai două exemple. În S.U.A., deşi femeile formează 53% din corpul electoral, ele deţin doar 9% din posturile de profesor, 7% din cele de medic, 3% din cele de avocat şi 1% din cele de judecător. În Camera Reprezentanţilor a Congresului S.U.A., care are 435 de locuri, numai 19 deputaţi sînt femei, iar în Senat, care are 100 de locuri, nu există decît o femeie. (Este vorba de Muriel Humphrey, care ocupă în Senat locul rămas vacant după decesul soţului său, fostul vicepreşedinte al S.U.A., Hubert Humphrey). „Acum 56 de ani — declara un congresmen — Congresul a acordat femeilor dreptul de vot, dar a refuzat să le garanteze alte drepturi"[28]. În Spania, fără să poată fi ignorate sau minimalizate momentele de deosebită

[28] Vezi declaraţiile unor politicieni americani, reluate în „Scînteia" nr. 10 432 din 6 martie 1976. Dealtfel, abia în 1972 Congresul a adoptat un amendament la Constituţie menit să asigure egalitatea în drepturi a femeii cu bărbatul, dar, pînă în prezent, acest amendament a fost ratificat doar de 34 de state ale S.U.A. Or, pentru a deveni parte a Constituţiei, el trebuie să fie adoptat de 38 de state, pînă la 22 martie 1979. (La începutul anului 1978, senatul statului Alabama a refuzat ratificarea amendamentului, rămînînd astfel sub semnul întrebării posibilitatea încorporării lui în Constituţia federaţiei americane). „Rolurile uitate ale femeilor în revoluţie", cum sugestiv îşi intitula un articol revista „U. S. News and World Report", constituie încă, şi pe bună dreptate, subiecte ale unor vehemente luări de atitudine în viaţa politică americană.

semnificaţie ale procesului de democratizare, printre care şi ultimele alegeri parlamentare, considerate de unii comentatori „un pas gigantic spre stabilirea unui regim democratic", în care nu mai puţin de 120 partide şi-au prezentat peste 6.000 de candidaţi pentru locurile parlamentului, nu s-ar putea totuşi spune că alegerile de la 15 iunie 1977 au fost îndeajuns de semnificative în ceea ce priveşte reprezentarea femeilor în parlament, întrucît, deşi ele constituie 52% din corpul electoral spaniol, au obţinut numai 26 de mandate pentru Camera Deputaţilor şi Senat, adică doar 4% din numărul total al parlamentarilor. Să recunoaştem însă, încă o dată, că rezultatele acestea reprezintă totuşi un pas, şi încă unul convingător, pe drumul unei reale democratizări a vieţii politice într-o ţară în care, nu cu mult timp în urmă, poate pentru ca jignirea să fie de două ori mai mare „femeile şi alcoolicii" erau excluşi de la exerciţiul dreptului de vot, iar membrii cabinetului depuneau jurămîntul în genunchi în faţa lui Franco.

În parlamentul francez constituit în urma alegerilor din 1978, din totalul de 431 deputaţi, numai 17 sînt femei, 11 din acestea aparţinînd grupului parlamentar comunist.

◊ *Censul naţional-rasial*, deşi înlăturat substanţial din diferite state, sub presiunea forţelor progresiste şi democratice din întreaga lume, a determinat mult

timp, iar în unele țări, sub diferite forme, continuă să determine, excluderea unei importante părți a populației de la exercițiul drepturilor politice. În Germania hitleristă, evreii erau lipsiți de dreptul de vot; în Franța, pînă în anul 1957, numai anumite categorii din cetățenii situați în teritoriile de dincolo de mări se bucurau de dreptul de vot; în S.U.A., deși discriminarea rasială a fost formal înlăturată prin actul privitor la dreptul de a vota din anul 1965, multe alte restricții impiedică populația de culoare de la exercițiul dreptului de vot. „Au trecut o sută de ani de cînd președintele Lincoln a eliberat pe sclavi și iată că moștenitorii lor, nepoții lor, nu sînt complet liberi — recunoștea Kennedy, președintele care, după doi ani și zece luni de la începutul administrației sale, avea să cadă sub gloanțele extremiștilor de la Dallas. — Ei nu sînt încă eliberați de opresiunea economică și socială, iar națiunea noastră nu va fi complet liberă pînă cînd toți cetățenii nu vor fi complet liberi..."[29] Dar dacă în aceste cîteva state, exprimîndu-ne eufemistic, „situațiile" pot pare îndoielnice, există și state în care orice îndoială este exclusă: de exemplu, în Republica Sud-Africană negrii nu au drept de vot, iar drepturile electorale ale metișilor au fost considerabil reduse.

(Așa-zisele „alegeri generale" care au avut loc în noiembrie 1977 în Republica Sud-Africană au fost rezervate numai albilor — care numără un total de 4,3 milioane persoane —, fiind excluși de la vot cei 18 milioane de negri și 3 milioane de cetățeni de origine indiană și metiși).

[29] Vezi ***The American Presidents, Biographies of the Chief Executives***, New York, 1969, p. 331. Deși, în anul 1958, a fost adoptată legea asupra drepturilor civile, președintele Kennedy a trebuit să trimită agenți federali în Alabama, în 1961, pentru a împiedica segregația rasială, să dispună trimiterea de trupe în 1962 la Universitatea din Mississippi pentru a înlesni accesul unui student negru și, în 1963, în Alabama, tot pentru a sprijini acțiunea de integrare școlară.

Censul de naționalitate funcționează încă în multe state prin aceea că drepturile electorale nu sînt recunoscute străinilor. Or, naturalizarea străinilor constituie o problemă extrem de complicată în aproape toate statele capitaliste. Dar, chiar după obținerea naturalizării, numeroase alte condiții trebuie îndeplinite pentru ca persoanele ce au dobîndit cetățenia să poată beneficia de exercițiul drepturilor electorale. De exemplu, conform art. I, secțiunea 2, alineatul 3 al Constituției americane, nimeni nu poate fi membru al Camerei Reprezentanților dacă nu are vîrsta de 25 de ani, nu este de cel puțin șapte ani cetățean al Statelor Unite și nu locuiește în momentul alegerii sale în statul în care va fi ales. Fără a fi nevoie de prea multe explicații, aceasta înseamnă că o persoană care îndeplinește absolut toate celelalte condiții este totuși privată de exercițiul celor mai importante drepturi fundamentale, drepturile politice, numai pentru faptul că nu are o anumită „vechime" de la naturalizare, adică pînă la expirarea perioadei minime — credem că nu greșim cînd afirmăm că acesta este singurul sens al restricției amintite — de „cunoaștere" a convingerilor și comportamentului persoanei în cauză în calitate de cetățean american. Exemplul american nu este, din păcate, singular. În Franța și R.A.U., străinii naturalizați nu pot fi înscriși în listele electorale decît după o perioadă de cinci ani de la data naturalizării. În Belgia se face distincție — nu lipsită de consecințe pe planul exercițiului drepturilor politice — între așa-zisa „grand naturalisation" și „naturalisation ordinaire"[30]. În baza unei legi electorale adoptate la începutul anului 1978, guvernul militar ecuatorian a anulat candidatura unor persoane la funcția de președinte al republicii, stipulînd că persoana care candidează la această funcție trebuie să fie cetățean ecuadorian prin naștere, cu ambii părinți ecuadorieni.

[30] Vezi *Parlements*, cit. supra, p. 16.

Această lege a vizat pe unul din candidații potențiali cu cele mai mari șanse de succes, dar care avea origine libaneză. Un „exemplu" care ne scutește de orice alte comentarii îl constituie și modul în care a fost „reglementată" cetățenia evreilor în România burghezo-moșierească și „recunoașterea" unor drepturi politice în favoarea acestora. Constituția României din 1866 a trebuit să fie modificată la 19 octombrie 1879, în virtutea art. 44 al Tratatului de la Berlin, prin care României i s-a impus această obligație. Art. 44 al tratatului amintit declara că deosebirea de credință religioasă și de confesiune nu poate fi considerată ca motiv de excludere sau de incapacitate pentru folosirea drepturilor civile și politice. Or, art. 7 al Constituției recunoștea posibilitatea împământenirii numai străinilor de rit creștin, ceea ce însemna înlăturarea evreilor de la împământenire și, în consecință, de la dobîndirea deplinelor drepturi civile și politice. Prin modificarea Constituției s-a suprimat interdicția dobîndirii cetățeniei de către străinii care nu erau de rit creștin. Dar, prin aceasta nu s-a făcut altceva decît să se includă evreii în regimul juridic al străinilor aflători în România, fără ca aceștia să dobîndească efectiv cetățenia română. Dealtfel, pentru ca ei să dobîndească cetățenia română trebuia adoptată, pentru fiecare caz în parte, o lege specială, votată cu majoritatea de două treimi a corpurilor legiuitoare, sancționată și promulgată de domn, dacă aveau un stagiu de naturalizare de minimum 10 ani. Decretul-lege din 9 august 1940, privitor la starea juridică a evreilor, interzicea acestora să dobîndească imobile rurale în România, să ocupe funcții publice, să fie alegători și aleși.[31]

[31] Vezi „Monitorul oficial", nr. 183 din 9 august 1940. Decretul amintit a marcat — în condițiile interne și internaționale excepționale, bine cunoscute — o concesie fascizantă în legislația României.

Asemenea interdicții la exercițiul dreptului de vot își dezvăluie adevăratele lor proporții negative mai ales în condițiile lumii contemporane cînd, datorită convulsiilor economice prin care trece societatea capitalistă, migrația forței de muncă constituie unul din cele mai îngrijorătoare fenomene[32]. În prezența unui asemenea fenomen de proporții nemaiîntîlnite se va înțelege mai ușor cît de labil și demagogic, cît de departe de realitate sînt „construite" multe din „teoriile" doctrinei burgheze cu privire la așa-zisa „criză a activității politice a muncitorilor". Dar se va înțelege astfel, încă o dată, realitatea de atîtea ori dovedită, că principalul criteriu al egalității sociale îl constituie raportul membrilor societății față de mijloacele de producție și, decurgînd din acest raport, principiul de repartiție a bunurilor, că realizarea practică a egalității sociale, în planul diverselor ei componente, are un pronunțat caracter de clasă.

Censul domiciliar se adaugă, în multe țări, celorlalte restricții la dobîndirea și exercițiul drepturilor politice, funcționînd adeseori ca o contramăsură la unele concesii ce se fac în favoarea unor cetățeni care revendică sufragiul. Astfel, potrivit acestui cens, chiar dacă, sub raportul altor condiții, li se recunoaște unor cetățeni drepturile electorale, aceste drepturi nu pot fi exercitate decît cu condiția ca ei să facă dovada că au domiciliat neîntrerupt în aceeași localitate timpul prevăzut de lege. De exemplu, în Norvegia și Islanda durata domicilierii neîntrerupte în aceeași localitate este stabilită la 5 ani, în Noua

[32] Potrivit statisticilor Organizației Internaționale a Muncii, în ultimele decenii 30 de milioane de oameni și-au părăsit locurile natale pentru a-și cîștiga existența în țări străine. În Europa, cele mai mari contigente de muncitori străini le dețin R.F.G. cu 2,3 milioane, Franța cu 1,9 milioane, Anglia cu 1.6 milioane. Țara cu cel mai mare procent de forță de muncă de împrumut rămîne însă Elveția, unde 24% din populația activă o alcătuiesc muncitorii imigranți.

Zeelandă la 1 an, în Australia la 6 luni etc.[33] Constituția S.U.A., deși nu stabilește o durată anume determinată de domiciliere neîntreruptă în aceeași localitate, datorită caracterului neunitar al legislației electorale în statele federate este stabilită totuși o asemenea durată, care variază între 3 luni și 2 ani. Durata de 2 ani a domiciliului obligatoriu pe teritoriul statului respectiv este stabilită în 5 din statele federate americane; durata de 1 an este stabilită în 11 din statele americane, durata de 6 luni este stabilită în 31 de state și numai un singur stat s-a oprit la o durată a domiciliului neîntrerupt de 3 luni. Sistemul censului domicilar este însă mult mai complicat în unele din aceste state. De exemplu, legea statului Mississippi exclude de la exercițiul drepturilor electorale pe toți cei care nu locuiesc de cel puțin doi ani pe teritoriul statului și un an în circumscripția electorală respectivă. Constituția din 1901 a statului Alabama a stabilit condiția domiciliului de doi ani pe teritoriul statului, un an în comitat și trei luni pe teritoriul secției de votare.[34] Este limpede pe cine anume vizează un asemenea cens: pe cei care, din cauza condiției lor sociale și economice, trebuie să peregrineze dintr-o localitate în alta, în căutarea unui loc de muncă.

Censul capacitar implică pentru exercițiul dreptului de vot dovada de către cei interesați că posedă un anumit grad de instrucțiune. Astfel, în Chile și Filipine, legile electorale au stabilit pentru alegători obligația de a dovedi că știu să scrie și să citească; în unele din statele federației americane, alegătorii trebuie să-și dovedească capacitatea fie prin atestarea unui „minimum de cunoștințe", fie prin putința de a citi în limba engleză, fie făcînd dovada că pot citi în limba engleză și pot să-și scrie numele. Alteori, această dovadă de capacitate trebuie făcută, de către cei în cauză, prin citirea unui text din Constituție și interpretarea lui convenabilă, prin dovedirea faptului că au înțeles corespunzător un text ce li s-a citit, prin înscrierea obligației de a prezenta un certificat de studii etc., etc.[35] Uneori, tehnica de verificare a științei de carte este atît de absurdă încît nimeni nu e capabil să intuiască ce anume va ieși din cutia Pandorei, totul rămînînd la bunul plac al „examinatorilor"[36]. Interesant este, însă, că rigorile de capacitate pot fi totuși anihilate de condiția de avere, intervenind iarăși censul propriu-zis, dar de data aceasta, pe cale mediată. H. R. Penniman dă în acest sens exemplul statelor Alabama, Georgia și Carolina de Sud, unde persoana care dispune de o anumită avere e scutită de verificarea științei sale de carte. De exemplu, în statul Alabama, proprietarul unui lot de pămînt de 40 acri sau proprietarul unei averi de altă natură, evaluată cu ocazia impunerii fiscale la 300 dolari, e scutit de verificarea științei de carte[37].

În țara noastră, censul capacitar a funcționat de la 1866 și pînă în 1917, dar legea electorală din 9 mai 1939 a reintrodus censul capacitar prin a-

[33] Vezi *Parlements*, cit. supra, pp. 16—17.

[34] Vezi H. R. Penniman, ***Sait's American Parties and Elections***, New York, 1952, p. 32.

[35] Vezi *Parlements*, cit. supra, p. 18. William Z. Foster făcea remarca că prin efectul acestui cens numai circa 20% din populația unor țări ca Brazilia și Chile se bucură de dreptul de vot; din cauza aceluiași cens, două treimi din populația adultă din Bolivia și Venezuela nu au putut participa la alegeri. (Vezi William Z. Foster, ***Schiță a unei istorii politice a Americii***, E.S.P.L.P., Buc., 1953, p. 480).

[36] H. R. Penniman citează, de exemplu, cazul petrecut în Carolina de Sud, unde învățători negri au fost lipsiți de dreptul de vot ca „analfabeți" sau cazul din Mississippi unde negrii au fost declarați analfabeți pentru că nu au putut răspunde la întrebarea cîte baloane se pot face dintr-o bucată de săpun. (Vezi H. R. Penniman, *op. cit.*, p. 34)

[37] *Ibidem*, p. 33.

ceea că recunoștea dreptul de vot numai știutorilor de carte.

Capacitatea persoanei pentru a-și exercita dreptul de vot vizează însă, de multe ori, nu numai gradul ei de instrucție, ci și integritatea sa fizică. De exemplu, în Laos nu li s-a recunoscut dreptul de vot surdo-muților și nevăzătorilor, iar în Chile celor care nu se pot deplasa din cauza unei infirmități.

La acest cens de capacitate se adaugă apoi numeroase restricții „motivate" prin lipsa de aptitudini intelectuale sau morale, și acestea, bineînțeles, judecate după tiparul legislației burgheze care, deliberat și selectiv, potrivit cu interesele clasei dominante, precizează anumite fapte sau împrejurări ca fiind de natură să conducă la decăderea din exercițiul drepturilor politice.

Censul profesional a fost și rămîne, de asemenea, unul din mijloacele prin care o anumită categorie din populație este îndepărtată de la exercițiul drepturilor electorale. În baza acestui cens sînt deposedați de dreptul de a alege ori de a fi aleși cei care exercită o anumită funcție ori au o anumită profesie. „Explicațiile" unor asemenea restrîngeri ale corpului electoral se bazează fie pe faptul că este necesar să se asigure „libertatea electorală", fie pe faptul că anumite persoane, prin natura profesiei, trebuie să manifeste o „neutralitate" față de forțele politice angajate în disputa electorală, fie pe faptul că, tot datorită profesiei, unele persoane n-ar putea să-și manifeste „liber și sincer" voința electorală. Astfel, în Brazilia și Turcia nu au drept de vot militarii; în Iran și Libia nu sînt alegători militarii și polițiștii; în Belgia, pe durata satisfacerii serviciului militar, nu au drept de vot subofițerii, caporalii și soldații, iar elementele active ale armatei dobîndesc dreptul de vot numai după trei ani de serviciu; în Canada nu au drept de vot funcționarii delegați să controleze alegerile și judecătorii numiți de guvernatorul general etc. În România, militarii au dobîndit dreptul de vot abia prin Legea nr. 560 din 15 iulie 1946. Nici chiar sistemele electorale mai actuale, susceptibile de a fi calificate ca sisteme cu orientări democratice, nu au renunțat la acest cens. Astfel, Decretul-lege privind modul de desfășurare a alegerilor generale în Spania — primele organizate după războiul civil din 1936—1939 —, aprobat de guvern la 16 martie 1977, deși constituie fără îndoială un act și un fapt de istorie cu incontestabile valențe pozitive pe linia definirii evoluției politice din această țară, stipulează interdicția pentru membrii guvernului, funcționarii din administrația centrală sau locală, magistrații și militarii în serviciul activ de a se înscrie pe listele electorale, ei putînd face aceasta numai sub condiția demisionării din funcțiile respective cu cel puțin opt zile înainte de deschiderea campaniei electorale.

Censul de vîrstă, ca altă modalitate de restrîngere a cetățenilor de la exercițiul drepturilor de a alege și de a fi aleși, funcționează atît prin fixarea unei anumite limite de vîrstă pentru a putea vota, cît și prin fixarea unei anumite limite de vîrstă pentru a putea fi aleși, de regulă mai ridicată pentru „camera de sus" decît pentru „camera de jos" a parlamentului. Astfel, dacă în unele state vîrsta electorală a fost fixată la 18 ani[38], în schimb, în alte state, această vîrstă a fost fixată la 20 de ani[39], 21 de ani[40] sau 23 de ani[41]. De asemenea, dacă în unele

[38] De exemplu, în Israel, Laos, Republica Arabă Unită etc.

[39] De exemplu, în Austria, Iran, Japonia, Elveția etc.

[40] De exemplu, în R. F. Germania, S.U.A., cu excepția statelor Georgia și Kentucky, în Australia, Belgia, Canada, Chile, Finlanda, Franța, Anglia, India, Italia, Liban, Norvegia, Pakistan, Filipine, Suedia, Turcia etc.

[41] De exemplu, în Danemarca. Constituția României din anul 1938 stabilea vîrsta electorală pentru Adunarea Deputaților la 30 de ani.

state, dealtfel puține la număr, nu se face nici o deosebire sub raportul vîrstei între cei ce pot fi aleși în oricare din camerele parlamentului. În cele mai multe state însă, vîrsta este mai ridicată pentru cei care urmează să fie aleși în „camera de sus" sau „camera înaltă"[42].

Această discriminare este „explicată" în doctrina burgheză prin aceea că cei vîrstnici sînt mai „moderați", mai „conservatori" decît cei tineri și astfel se creează un mijloc pentru a modera, a contracara, echilibra „impulsurile" și „entuziasmul" ce, eventual, s-ar manifesta în „camera de jos".

Legislația electorală burgheză nu s-a oprit cu înșiruirea impedimentelor ei doar la etapa desfășurării alegerilor, în sensul excluderii de la exercițiul dreptului de vot a unei părți considerabile din legitimul corp electoral, ci a instaurat o a doua „triere", prin crearea a numeroase impedimente față de exercițiul dreptului de a fi ales. Astfel, s-a putut reține că pentru a fi ales în una din camere a fost stabilită o vîrstă mai ridicată, la care, în unele state, s-au adăugat anumite condiții de studii, ocuparea anumitor funcții, plata unui impozit direct, depunerea unei cauțiuni etc.[43]

Egalitatea votului, ca un alt atribut al unui sufragiu care se vrea autentic democratic, este, în sistemele electorale burgheze, înfrîntă de cele mai multe ori prin multiple procedee, în majoritatea lor instituționalizate: circumscripții electorale inegale, sistemul colegiilor electorale, sistemul reprezentării profesionale, votul plural, votul multiplu, sistemul primelor electorale etc.

Prin crearea unor *circumscripții electorale inegale* se ajunge la situația ca o circumscripție cu un număr mai mic de locuitori să desemneze tot unul sau chiar mai mulți deputați decît o circumscripție cu un număr mai mare de locuitori. Astfel, în Anglia, înainte de reforma electorală din 1832, în timp ce orașe populate ca Manchester nu aveau nici un deputat, iar întreaga Scoție avea doar 45 de deputați, micul cap Cornwall dispunea de 44 de deputați[44]. Reformele electorale din 1832, 1867, 1884 au atenuat treptat inegalitatea votului rezultată din inegalitatea circumscripțiilor electorale, pentru ca, începînd cu reforma electorală din 26 octombrie 1944, reorganizarea periodică a circumscripțiilor electorale în funcție de evoluția demografică să devină obligatorie, astfel încît o circumscripție să cuprindă aproximativ 57.000 locuitori. În S.U.A., deși, în principiu, un membru al Camerei Reprezentanților ar trebui să revină la 350.000 de locuitori, 28 de circumscripții au mai puțin de 250.000 locuitori, 3 mai puțin de 200.000, iar 13 circumscripții au mai mult de 500.000 locuitori[45]. În Franța, dat fiind faptul că fiecare canton alege un consilier pentru consiliile generale, se ajunge la situația ca orașele să aibă o reprezentare mult mai mică decît cantoanele rurale[46].

---

[42] De exemplu, art. I, secț. 3, alin. 3 al Constituției S.U.A. stipulează că nimeni nu va putea fi ales senator dacă nu va fi atins vîrsta de 30 de ani, dacă nu a fost cetățean al Statelor Unite de nouă ani și dacă nu locuiește în momentul alegerii în statul în care va fi ales. În Brazilia, Chile, Franța etc., „vîrsta senatorială" este de 35 de ani, în Belgia, Turcia etc. de 40 de ani. (Vezi *Parlements,* cit. supra, p. 46).

[43] Vezi mai pe larg în *Parlements,* cit. supra, pp. 46—47; P. Lalumière și A. Demichel, *op. cit.,* p. 139; G. Burdeau, *op. cit.,* p. 456.

[44] Vezi T. Drăganu, *op. cit.,* p. 292.

[45] Vezi M. Duverger, *op. cit.,* 1866, pp. 96—97.

[46] *Ibidem,* p. 94. M. Duverger arăta, de asemenea, că datorită modului de reprezentare francez, peste 55% din electori

În sistemul *colegiilor electorale,* corpul electoral este grupat în două sau mai multe categorii, de regulă după criteriul averii. Unele din colegii, deși grupează un număr mai mic de alegători, aleg totuși mai mulți deputați decît alte colegii cu un număr mai mare de alegători. Sistemul colegiilor electorale a fost adoptat de Legea electorală din 1884, care a dezvoltat dispozițiile Constituției României din 1866. Potrivit dispozițiilor constituției și legii electorale, pentru alegerea deputaților din prima cameră erau constituite trei colegii. Primul colegiu îi cuprindea pe marii proprietari rurali și urbani, cu un venit de cel puțin 1200 lei anual; în colegiul doi intrau orășenii care plăteau un impozit anual de cel puțin 20 lei, precum și liberii profesioniști; în colegiul al treilea intrau toți ceilalți alegători care nu făceau parte din primele două colegii, dacă plăteau o dare către stat, precum și micii proprietari rurali care aveau un venit funciar rural de la 300 lei în sus și erau știutori de carte. La colegiul unu se alegeau în toate județele mai mulți deputați decît la colegiul trei. Pentru alegerea senatului existau două colegii; în primul din acestea intrau cei care aveau venituri funciare rurale sau urbane de la 2000 lei în sus anual, iar în al doilea intrau cei cu venituri între 800 și 2000 lei anual, precum și comercianții și industriașii plătitori ai unei patente de clasa I sau a II-a. Colegiul unu alegea cîte doi senatori, iar colegiul doi numai cîte unul.

reprezintă mici comune slab populate (cu pînă la 1500 de locuitori), în care locuiesc în total 35,5% din populația Franței, pe cînd orașele mari și mijlocii (cu peste 10.000 de locuitori), în care locuiesc 39% din populația Franței, nu sînt reprezentate decît prin 16% din electori. (Vezi M. Duverger, *Droit constitutionnel et institutions politiques,* Paris, 1955, pp. 476—477).

De pe urma aplicării acestui sistem rezulta următoarea compoziție a camerelor: din totalul de 183 deputați în „camera de jos", 75 erau aleși de latifundiarii colegiului I, 70 erau aleși de burghezia orașelor constituită în colegiul II și numai 38 de deputați erau aleși de colegiul III. Cît privește componența senatului, din cei 110 senatori, 60 erau aleși de colegiul I, iar 50 de colegiul II, țărănimea neavînd nici un reprezentant[47]. Situația nu era alta nici în „camera de jos", căci deși colegiul III alegea 38 de deputați, printre aceștia nu se afla nici un reprezentant al țărănimii, lucru dealtfel mărturisit: „Cine nu știe că colegiul al III-lea — spunea un fruntaș al partidului conservator — este o minciună? Nicăieri contrastul între ficțiunea constituțională și realitate nu este mai flagrant... La actuala cameră conservatoare nu cunosc mai mult de un țăran într-însa. Și acel țăran este, mi se pare, un proprietar"[48].

Sistemul *reprezentării profesionale* nu se deosebește de sistemul colegiilor electorale decît prin aceea că alegătorii sînt grupați în diferite colegii nu după averea, naționalitatea sau originea lor, ci în raport de profesiune. Se ajunge astfel ca fiecare colegiu să desemneze același număr de deputați, deși numărul alegătorilor din colegii este inegal. Acest sistem a fost practicat în țara noastră pentru alegerea Adunării deputaților, sub imperiul Constituției din 1938. Camera Deputaților și o parte a Senatului erau alese de cetățenii care aveau vîrsta de 30 de ani împliniți și făceau parte din una din următoarele

[47] Vezi Dionisie Ionescu, Gh. Țuțui, Gh. Matei, *Dezvoltarea constituțională a statului român,* Editura științifică, Buc., 1957, pp. 173—174.

[48] Vezi V. Arion, *Pagini din timpul răscoalei țărănești,* Vălenii de Munte, 1912, pp. 38—39.

categorii de profesii: agricultura și munca manuală, comerțul și industria, ocupații intelectuale[49].

Variante ale sistemului colegiilor electorale, aplicate de către unele state, sînt *colegiile naționale* sau *religioase*. Astfel, în cele mai multe colonii franceze, alegătorii au fost împărțiți în două categorii: o primă categorie, sau colegiul I, o formau alegătorii nemusulmani și un număr restrîns din alegătorii musulmani, dacă întruneau anumite condiții speciale; cea de-a doua categorie, sau colegiul II, era formată din alegătorii musulmani. Pe această cale se ajungea la o reprezentare inegală; de exemplu, în Oubangui-Chari-Ciad, 4.490 de alegători nemusulmani au ales 1 deputat, iar 361.500 de alegători musulmani au ales doar 2 deputați[50].

Votul plural constă în aceea că unul și același alegător dispune de unul sau mai multe voturi suplimentare. Un exemplu tipic în acest sens îl constituie sistemul electoral din Noua Zeelandă, instituit prin „Legea cu privire la alegerile locale și la modul de votare" din 1953[51]. În cadrul acestui sistem, votul plural a fost determinat de situația averii alegătorului, conjugîndu-se astfel două censuri, din care primul îl atrage pe al doilea, pentru a ajunge la același rezultat, mai accentuat însă: discriminarea alegătorilor. Astfel, la alegerile pentru consiliile comitatelor, o persoană a cărei avere a fost evaluată cu ocazia impunerii la o mie de lire sterline are drept la un vot. Dacă însă averea a fost evaluată între o mie și două mii de lire, alegătorul are dreptul la două voturi, iar dacă averea sa depășește două mii

[49] Vezi *Legea electorală pentru adunarea deputaților și Senat*, din 9 mai 1929, în „Monitorul oficial", partea I, nr. 106 bis, din 9 mai 1939.

[50] Vezi M. Duverger, *op. cit.*, pp. 573—574.

[51] Vezi S. L. Zivs, *op. cit.*, p. 145.

de lire el are dreptul la trei voturi. În regiunile unde predomină creșterea animalelor, numărul de voturi este stabilit în funcție de mărimea turmei de oi: sub 5.000 de oi un vot, între 5.000 și 10.000 de oi două voturi etc., pentru a se ajunge ca cei ce dețin peste 30.000 oi să beneficieze de cinci voturi.

Votul multiplu constă în aceea că unul și același alegător, în anumite condiții, poate vota în mai multe circumscripții electorale. În Anglia, votul multiplu a fost suprimat abia la 30 iulie 1948; pînă la această dată, comercianții și posesorii de diplome universitare puteau vota de două ori sau chiar de trei ori. În țara noastră, potrivit Constituției din 1923, profesorii universitari puteau cumula chiar pînă la cinci voturi.

Sistemul primelor electorale a fost consacrat și de Legea electorală română din 1926, după un model italian. Potrivit acestui sistem, gruparea care întrunea 40% din totalul voturilor pe țară era declarată majoritară și obținea de la început jumătate din numărul total al mandatelor stabilit pe țară, după ce se scădea în prealabil din acest total numărul de mandate atribuite, proporțional cu voturile lor, grupărilor care, deși minoritare pe țară, aveau majoritatea absolută într-o circumscripție. A doua jumătate a mandatelor se distribuia apoi între toate grupările, inclusiv cea majoritară, proporțional cu procentele de voturi obținute de fiecare dintre ele[52].

Caracterul direct al votului este de asemenea înfrînt în multe din sistemele electorale burgheze prin diverse mijloace de promovare a votului indirect. Sufragiul realizîndu-se prin vot indirect, alegătorii nu-i desemnează ei înșiși pe deputați, aceștia fiind desemnați de așa-zișii alegători de gradul al doilea.

[52] Vezi T. Drăganu, *op. cit.*, p. 294.

Rezultă cît se poate de limpede că, în cazul votului indirect, deputaţii desemnaţi nu sînt expresia manifestării de voinţă nemijlocită a alegătorilor, alterîndu-se astfel esenţa şi finalităţile sufragiului. Acest sistem a fost aplicat în Franţa, în anii 1789—1814, iar pentru alegerea Consiliului Republicii şi, respectiv, a Senatului, Constituţia din 1946 şi cea din 1958 a păstrat, de asemenea, sistemul votului indirect. Sufragiul mijlocit este şi astăzi aplicat pentru alegerea celei de-a doua camere în Olanda sau pentru alegerea preşedintelui în Statele Unite.

Anacronismul acestui sistem şi rezultatele inechitabile la care conduce uneori justifică neîndoios cerinţa trecerii la un sufragiu direct, cerinţă formulată şi motivată şi în ceea ce priveşte alegerea preşedintelui Statelor Unite. Preşedintele Jimmy Carter a cerut Congresului, în luna martie 1977, instituirea alegerilor prezidenţiale prin vot direct. În prezent, alegătorii votează, de fapt, pentru un număr de electori care, reuniţi în Colegiul electoral, îl desemnează pe preşedintele şi vicepreşedintele Statelor Unite, ceea ce face ca, uneori, deşi un candidat care întruneşte cele mai multe „voturi populare" în statele din care provin electorii, să piardă totuşi alegerile. Astfel de situaţii pot apare cînd un candidat cîştigă cu o majoritate importantă într-o serie de state foarte populate, dar pierde în alte state cu o populaţie mare, la o diferenţă mică. De exemplu, în 1824 Andrew Jackson, deşi a obţinut cu 37.000 „voturi populare" mai mult decît adversarul său John Quincy Adams, a pierdut totuşi alegerile, în 1876 Samuel J. Tilden a pierdut, într-o situaţie similară, în faţa lui Rutherford B. Hayes, în 1888 Benjamin Harrison a putut deveni preşedinte numai prin majoritatea voturilor electorilor. Proiectul de lege, considerat pur şi simplu „revoluţionar" pentru sistemul constituţional american, are puţine şanse să fie adoptat. Împotriva lui este ridicat argumentul că trecerea la un sufragiu direct ar contraveni conceptului de federaţie a statelor. Apoi, nu trebuie uitat că aducerea unui amendament la constituţie implică aprobarea celor două camere ale Congresului şi acordul a cel puţin două treimi din statele care formează S.U.A.

Caracterul *secret* al votului nu este, de asemenea, întotdeauna asigurat, neexistînd astfel suficiente garanţii că voinţa exprimată a alegătorului este voinţa sa adevărată. Votul public a fost sau este încă practicat de unele ţări, fie în mod constant, fie cu ocazia convocării corpului electoral pentru a decide într-o anumită problemă. De exemplu, în unele din cantoanele elveţiene, votul prin ridicare de mîini funcţionează şi astăzi; în Anglia, votul public a dăinuit pînă în anul 1872; în Prusia pînă în anul 1920; în Ungaria pînă în anul 1928, în ceea ce priveşte scrutinul în mediul rural etc. De asemenea, aşa-zisul plebiscit organizat în ţara noastră „spre bună ştiinţă şi învoire" la Constituţia din 1938, a fost realizat prin votul public, pe faţă.

La toate aceste mijloace, care, din păcate, nu sînt astăzi doar dovezi ale unei istoriografii electorale, ci, multe din ele, procedee actuale de invalidare a atributelor inerente unui sufragiu care se vrea democratic, se adaugă numeroase alte mijloace de procedură electorală, de natură să vicieze sensul şi finalităţile sufragiului, organizarea şi desfăşurarea alegerilor neconstituind întotdeauna şi peste tot cadrul propice pentru consultarea cuprinzătoare şi reală a corpului electoral.

În primul rînd, în funcţie de interesele ei şi de împrejurările conjuncturale existente, burghezia utilizează ca modalitate practică de alegere fie *scrutinul de listă*, fie *scrutinul uninominal*. În cadrul scrutinului de listă, repartizarea mandatelor se face după sistemul majoritar sau proporţional. În sistemul majoritar, lista care obţine majoritatea absolută a vo-

turilor este aleasă în întregime. În sistemul proporțional, repartizarea locurilor de deputat se face prin: a) *metoda coeficientului electoral,* potrivit căreia numărul de voturi se împarte la numărul locurilor de deputat, rezultatul acestei împărțiri fiind coeficientul electoral; o listă va obține atîtea locuri de deputat de cîte ori intră coeficientul în numărul voturilor obținute; b) *metoda numărului uniform,* potrivit căreia voturile pe întreaga țară se totalizează și se împart la numărul deputaților, stabilindu-se astfel numărul de voturi pentru care se acordă un loc de deputat[53].

În cazul scrutinului uninominal, mai democratic decît primul, se alege cîte un deputat în fiecare circumscripție electorală. Scrutinul uninominal poate fi cu *majoritate relativă* sau *cu majoritate absolută.* În sistemul cu majoritate relativă, un candidat, pentru a fi ales, trebuie să obțină cele mai multe voturi în raport cu ceilalți candidați, indiferent dacă numărul de voturi obținute reprezintă majoritatea voturilor exprimate; în sistemul cu majoritate absolută, candidatul este declarat ales dacă are în favoarea sa cele mai multe voturi și dacă numărul acestora depășește jumătate din totalul voturilor valabil exprimate[54].

În al doilea rînd, deși întocmirea din oficiu a listelor electorale este o procedură cvasi general aplicată[55], în unele țări s-a practicat ori se practică sistemul înscrierii alegătorilor în listele electorale la cererea acestora[56], ceea ce face extrem de anevoioasă îndeplinirea de către toți cetățenii cu drept de vot

[53] Vezi mai pe larg, N. Prisca, *Drept constituțional,* Universitatea București, 1974, pp. 340—341.
[54] *Ibidem,* pp. 340—341.
[55] De exemplu, în R. F. Germania, Austria, Belgia, Danemarca, Franța, Italia, Luxemburg, Țările de Jos etc.
[56] De exemplu, în Anglia, Grecia, Noua-Zeelandă, Libia etc.

a acestei prime și indispensabile condiții pentru exercitarea dreptului lor.

În al treilea rînd, deși se iau unele măsuri pentru garantarea legalității alegerilor și a rezultatelor acestora, inclusiv prin stabilirea unor sancțiuni penale (de exemplu, închisoare pînă la 15 ani în Italia, pînă la 5 ani în Turcia, pînă la 2 ani în Finlanda etc.), consecința nu este decît aceea că „fraudele electorale au fost considerabil reduse"[57]. O „întîmplare" ne scutește, în chestiunea aici discutată, de orice alte comentarii. În 1934 este lansat de către boss-ul mașinii politice din Missouri, Tom Pendergast, pentru care politica făcea parte din „the big bussines", numele lui Harry S. Truman la postul de senator. Spre surprinderea generală, acesta este declarat ales. După doi ani s-a stabilit oficial că „mașina" lui Tom Pendergast adăugase 86.000 de alegători fictivi la numărul voturilor obținute de Truman. Explicația dată de către măsluitor este stupefiantă: „i-a venit în minte", atunci cînd se discuta desemnarea candidatului pentru Senat, „numele lui Truman, pentru că acesta îi solicitase cu cîteva zile înainte un post la una din firmele sale, pentru a-și achita datoriile rămase de la magazinul de galanterie, și s-a gîndit să-l recompenseze cumva pe fostul judecător"[58].

În al patrulea rînd, procedurile complicate și neexpeditive de întocmire a listelor de alegători și de introducere a plîngerilor și contestațiilor față de omisiunile sau greșitele înregistrări făcute în ele fac anevoioasă asigurarea pentru toți cetățenii a posibilității de a fi convocați la urnele electorale. Un exemplu edificator îl constituie Franța, după modelul căreia procedează multe alte state din Europa și Africa. Aici, revizuirea listelor electorale este, în principiu, anuală. Această revizuire operează între

[57] Vezi *Parlements,* cit. supra, p. 42.
[58] Vezi Camil Mureșan și Alexandru Vianu, *op. cit.,* p. 529.

1 și 10 ianuarie a fiecărui an, printr-o comisie alcătuită din trei membri, cuprinzînd pe primar, un reprezentat al consiliului municipal și un reprezentant al prefectului. Listele astfel revizuite sînt aduse la cunoștința cetățenilor, care pot adresa reclamații unei comisii municipale. La 31 martie a fiecărui an listele sînt definitiv stabilite, nemaiputînd să li se aducă modificări decît pentru situația alegătorilor decedați sau care au fost privați de exercițiul dreptului de vot. În afara acestei revizuiri anuale se procedează, *excepțional, și la unele revizuiri în preajma* fiecărei alegeri. (Asemănător se procedează și în R.F. Germania, Austria, Islanda, Turcia etc.)

În al cincilea rînd, procedura de control, prealabil și posterior, a legalității alegerilor, neaparținînd de regulă însăși alegătorilor sau organelor puterii, este greu de convins asupra măsurii obiectivității ei. În sistemele electorale ale majorității statelor nesocialiste, competența de a examina legalitatea alegerilor aparține fie tribunalelor ordinare (de exemplu, în Australia, Ceylon, Ghana, Islanda, Marea Britanie, Nigeria, Noua Zeelandă, Sierra Leone, Somalia etc.), fie unor organisme jurisdicționale specializate (de exemplu, în Turcia), fie chiar unor jurisdicții politice (de exemplu, în Franța și Austria). Neajunsul unor asemenea sisteme, chiar dacă ele ar fi în măsură să garanteze corectitudinea, constă în aceea că este afectat principiul supremației parlamentare. În alte țări (de exemplu, Filipine, R.F. Germania, R.A.U., etc.) s-a instituit un sistem mixt de control al legalității alegerilor, competența acestui control revenind atît parlamentului, cît și unui organism jurisdicțional. Există însă și state în care competența validării mandatelor de deputați revine parlamentelor, pe baza raportului prezentat de către o comisie specială. Acesta este cazul Belgiei, Danemarcei, Italiei, Suediei, Elveției etc. În sfîrșit, în alte state (de exemplu, Norvegia), valabilitatea alegerilor este examinată succesiv de două comisii: una desemnată de fostul parlament, cealaltă desemnată de parlamentul nou ales[59].

Încheind aceste cîteva sumare sublinieri și exemplificări asupra sistemelor electorale din unele state capitaliste, se cuvine să mai facem o precizare, ce ni se pare esențială. „Procedeele", „tehnicile" electorale — pentru a folosi limbajul sistemelor la care ne referim — nu apar întotdeauna drept criterii suficiente și hotărîtoare pentru a putea califica un anume mecanism electoral, dacă și în ce măsură el este sau nu democratic. Așa privite lucrurile, unele mențiuni făcute asupra sistemelor electorale ale unor state nesocialiste trebuie privite ca elemente exemplificatoare, iar nu definitorii. Pentru a considera un sistem electoral ca definitoriu unui tip de democrație, el trebuie examinat ca parte organică a întregului ansamblu de concepții, idei și instituții corespunzătoare acestora care, în totalitatea lor, definesc esența acelei democrații. În statele capitaliste, „democrația" fiind în esența ei o democrație burgheză, o expresie a dominației minorității asupra majorității, sistemul electoral, ca parte organică a acestei democrații, apare neîndoielnic ca instrument al burgheziei pentru promovarea intereselor ei și asigurarea dominației ei de clasă, chiar dacă unele din elementele acestui sistem, privite izolat, au alura unor mijloace instituționalizate de „autentică" democrație. Despuiat însă de întîmplătoarele sau voitele elemente decorative „democratice", manipulate adeseori strident demagogic, sistemul electoral burghez nu lasă nici o îndoială asupra esenței și rosturilor sale — el este și rămîne o instituție de tip burghez, creată de către burghezie și pusă în slujba acesteia.

Întortocheatele mecanisme ale sistemului electoral burghez au fost laconic sintetizate de Marx: Alegă-

[59] Vezi *Parlements*, cit. supra, pp. 42—44.

torul — spunea Marx — se găsește „... în situația măgarului lui Buridan, nu chiar între doi saci de fîn pentru a decide care e mai atrăgător, ci între două ciomăgeli pentru a decide care din ele este mai zdravănă[60].

Depășind acest cadru al sistemului electoral, cel al etapei organizării și finalizării alegerilor, și privind acum modul în care sînt rînduite raporturile dintre aleși și alegători, sistemul electoral burghez continuă să nu-și dezmintă esența și finalitățile sale.

Secțiunea 2

RAPORTURILE DINTRE ALEȘI ȘI ALEGĂTORI

Să admitem că aparența democratică a sistemului electoral burghez ar fi o realitate și că, în consecință, cei ce constituie reprezentanța națională sînt cu adevărat exponenții pentru care au optat alegătorii. Chiar așa însă, aceasta reprezintă pentru un sistem parlamentar doar „o jumătate de măsură". Cealaltă, tot atît de importantă, ori poate chiar mai importantă decît prima, adică decît modul în care și prin care anumite persoane au dobîndit calitatea de „reprezentanți ai națiunii", o constituie natura și esența raporturilor dintre deputați și alegători. Într-adevăr, odată ce corpul electoral și-a desemnat reprezentanții în adunarea națională, problema reprezentării națiunii nu poate sau nu ar trebui să fie socotită o chestiune încheiată pentru alegători. Cum anume deputații exprimă voința alegătorilor în organul suprem al puterii, în ce măsură această expresie de voință este autentică, cum anume acționează corpul electoral asupra deputaților, iată doar cîteva din întrebările al căror răspuns are o semnificație deosebită pentru calificarea raporturilor dintre aleși și alegători, raporturi care, prin conținutul și esența lor, dau măsura reală a gradului și profunzimii democratismului unui sistem parlamentar.

În această problemă, fără îndoială complicată, doctrina burgheză și-a configurat răspunsurile prin elaborarea, în principal, a două teorii: *teoria mandatului imperativ* și *teoria mandatului reprezentativ*.

A. *TEORIA MANDATULUI IMPERATIV*

Utilizarea conceptului de „mandat" pentru a exprima raporturile dintre deputați și alegători a fost sugerată de mecanismul funcționării Statelor Generale din Franța, unde, diferitele colectivități, neputînd să participe direct la adunările convocate de rege și pentru a trata cu acesta, își desemnau reprezentanți, ce aveau calitatea de mandatari ai acestor colectivități[61].

Ideea de mandat, ca expresie a raporturilor dintre deputați și alegători, a fost însă clar exprimată de Rousseau: „Deputații poporului — spunea acesta — nu sînt deci și nici nu pot fi reprezentanții lui; ei nu sînt decît mandatarii lui"[62].

Reluînd această idee, conceptul de mandat, ca și categorie a dreptului civil, este transpus în dreptul constituțional în ședința din 5 septembrie 1789 a Constituantei franceze: „Membrii corpului legislativ — s-a spus atunci — sînt mandatari; cetățenii care i-au ales sînt comitenți; deci acești reprezentanți sînt supuși voinței celor de la care dețin misiunea și pu-

[60] K. Marx și F. Engels, *Opere alese în două volume*, vol. I, ed. a II-a, E.S.P.L.P., 1955, p. 330.

[61] Vezi A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, tom. I, Paris, 1921, p. 317.

[62] Vezi J. J. Rousseau, *Contractul social*, Editura științifică, Buc., 1957, p. 222.

terile lor. Noi nu vedem nici o deosebire între acești mandatari și mandatarii ordinari; și unii și alții acționează cu același titlu; ei au aceleași obligații și aceleași îndatoriri"[63]. Astfel exprimate raporturile dintre deputați și alegători configurează teoria mandatului imperativ. Această concepție a aripii radicale a Constituantei franceze și-a găsit sprijin și argumentare suplimentară, fundate pe ideea că fiecare membru al națiunii este titular al unei cote-părți din suveranitate: „Toți cetățenii, oricine ar fi ei — se declara în Constituantă —, au dreptul de a avea pretenții la toate gradele de reprezentare. Nimic nu este mai conform declarației noastre de drepturi, în fața căreia orice privilegiu, orice distincție, orice excepție trebuie să dispară. Constituția stabilește că suveranitatea rezidă în popor, în toți indivizii poporului. Fiecare individ are deci dreptul de a coopera la legea prin care se obligă și la administrarea bunului public care este al său. Altfel nu este adevărat că toți oamenii sînt egali în drepturi, că fiecare om este cetățean"[64].

Care sînt caracteristicile contractului de mandat și cum anume acestea se regăsesc în teoria mandatului imperativ?

Contractul de mandat poate fi cu sau fără reprezentare. În cazul *mandatului cu reprezentare*, o persoană, numită *mandatar*, se obligă, fără plată, să facă ceva, în numele și în interesul altei persoane, numită mandant. Mandatul este în principiu gratuit; mandatul are un caracter personal; mandatarul face ceva în numele și în interesul mandantului; obiectul mandatului trebuie să fie determinat sau determinabil, posibil, licit sau moral; mandatul poate fi special și general *(special,* cînd mandantul însărcinează pe mandatar cu unul sau mai multe acte determinate, și *general,* cînd mandatarul se ocupă de toate treburile mandantului); mandatul este un contract consensual; mandatul poate fi expres și tacit *(expres,* cînd mandatarul este împuternicit deschis, oral sau scris, al mandantului, și *tacit,* cînd împuternicirea și acceptarea mandatului rezultă neîndoielnic din anumite împrejurări). Mandatarul are obligația de a îndeplini mandatul, în limitele împuternicirilor date de mandant, să dea socoteală despre executarea mandatului, să-și îndeplinească obligațiile personal, dacă, împreună cu mandantul, nu a convenit altfel. Mandantul are obligația de a-l despăgubi pe mandatar pentru pierderile pe care le-a ocazionat executarea mandatului și de a plăti remunerația convenită, dacă mandatul a fost oneros. Efectele executării contractului de mandat nu se produc, prin urmare, între terți și mandatar, ci între aceștia și mandant, în numele și din împuternicirea căruia mandatarul acționează. Contractul de mandat încetează prin revocarea mandatului, prin renunțarea mandatarului, prin moartea uneia din părți, prin interdicția și insolvabilitatea uneia din părți, la expirarea termenului prevăzut în contract, la îndeplinirea condiției rezolutorii prevăzute de părți, dar numai pentru viitor, precum și prin executarea contractului. În cazul *mandatului fără reprezentare,* mandantul nu este cunoscut de terți, mandatarul comportîndu-se față de aceștia ca o persoană ce acționează în nume propriu. Aceasta face ca efectele mandatului să nu se producă între terți și mandant, ci între aceștia și mandatar.

Care sînt consecințele preluării mandatului din dreptul civil pentru a explica raporturile dintre deputați și alegători în dreptul constituțional?[65] Deputatul are calitatea de mandatar, iar alegătorii din cir-

[63] Citat după L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel,* tom II, ed. III, Paris, 1928, p. 645.

[64] Citat după A. Esmein, *op. cit.*, p. 355.

[65] Vezi în legătură cu această problemă T. Drăganu, *Natura juridică a raporturilor dintre deputați și alegători,* în vol.: *Studii de drept constituțional,* cit. supra, pp. 9—10; N. Prisca,

cumscripția unde a fost ales au calitatea de mandanți. Prin urmare:

— Mandatul fiind cu reprezentare, „națiunea" știind de către cine anume a fost deputatul mandatat și în numele cui acționează, efectele activității deputatului se răsfrîng asupra alegătorilor, ceea ce poate constitui o consecință extrem de negativă pe seama acestora și un mijloc de exonerare de răspundere, de voluntarism și arbitrar în conduita sa din partea deputatului;

— Deputatul, acționînd în numele și din împuternicirea alegătorilor, își angajează eventuala răspundere numai față de aceștia, nu și față de reprezentanța din care face parte și în interiorul căreia acționează;

— Dacă mandatul este oneros — și parlamentarii beneficiază de regulă de o anume indemnizație — obligația de plată a indemnizației, precum și a celorlalte cheltuieli ocazionate de executarea mandatului, aparține alegătorilor;

— Deputatul trebuie să-și îndeplinească personal obligațiile, neputînd să-și substituie o altă persoană în exercițiul atribuțiilor sale;

— Deputatul poate acționa numai în limitele și în legătură cu problemele stabilite de către alegători, orice depășire a acestora atrăgînd nonvalabilitatea manifestărilor sale de voință;

— Deputatul trebuie să dea socoteală despre modul în care și-a îndeplinit mandatul în fața alegătorilor săi;

— Mandatul de deputat poate înceta, fie prin revocarea acestuia de către alegători, fie prin renunțarea la mandat din partea deputatului, fie la expirarea duratei mandatului sau în oricare din celelalte

Raportul de reprezentare în lumina Constituției Republicii Socialiste România, în „Revista română de drept", 1968, nr. 9, pp. 84 și urm.

moduri, posibil de reiterat în raporturile dintre deputați și alegători;

— Dacă deputatul, prin activitatea sa, excede limitele împuternicilor ce i-au fost date de către alegători, el va răspunde în fața acestora pentru toate prejudiciile ce le-au fost provocate, indiferent de natura lor.

După cum se poate observa, teoria mandatului imperativ poate prezenta unele avantaje pentru alegători: ei îi fixează deputatului limitele de acțiune; deputatul trebuie să le exprime voința fidel și strict; deputatul răspunde de activitatea sa în fața alegătorilor; alegătorii pot oricînd să-l revoce din funcțiune pe deputat etc. Dar această teorie prezintă și numeroase inconveniente pentru alegători: aceștia neputînd cunoaște anticipat toate problemele în legătură cu care are a se pronunța deputatul, trebuie să-i dea acestuia instrucțiuni periodice, ceea ce implică convocarea frecventă a corpului electoral (ipoteza unui mandat general putînd fi extrem de prejudiciabilă pentru alegători, deoarece ar permite deputatului o conduită arbitrară, prin desconsiderarea voinței acestora); alegătorii sînt cei care trebuie să răspundă în fața „națiunii" pentru consecințele negative ale activității deputatului; ei trebuie să suporte plata pentru îndeplinirea mandatului; deputatul poate oricînd să-și repudieze mandatul etc.

În teoria mandatului imperativ, burghezia a fost însă aceea care a sesizat inconveniente serioase pentru salvgardarea intereselor ei de clasă prin intermediul parlamentului. „Legarea" conduitei deputatului de voința alegătorilor, necesitatea unor încuviințări prealabile din partea corpului electoral pentru fiecare din actele și faptele deputatului, posibilitatea revocării oricînd a mandatului, răspunderea deputatului în fața alegătorilor etc., au fost tot atîtea motive pentru care burghezia nu și-a însușit în cele din urmă această teorie, ca bază a fundamen-

tării raporturilor dintre aleşi şi alegători. Dar teoria mandatului imperativ oricum nu putea să stea la fundamentul explicării raporturilor de reprezentare dintre deputaţi şi alegători. În primul rînd, este greu de admis ca o instituţie a dreptului civil să fie transplantată în domeniul raporturilor de drept constituţional, cînd — se ştie — aceste raporturi au trăsături esenţial deosebite de cele ale dreptului civil. În al doilea rînd, însăşi teoria mandatului s-a dovedit a fi o teorie contradictorie din foarte multe puncte de vedere. Astfel, ea presupune ca reprezentantul să preexiste actului de reprezentare, or, dimpotrivă, reprezentantul apare abia după săvîrşirea actului de reprezentare.

B. *TEORIA MANDATULUI REPREZENTATIV*

Această teorie a fost larg îmbrăţişată de către doctrina burgheză, ea dovedindu-se mai aptă să explice raporturile dintre deputaţi şi alegători, potrivit cu interesele clasei dominante. „Ca urmare a formării unor industrii cu o producţie tot mai largă şi a unor intreprinderi comerciale din ce în ce mai puternice, piaţa locală devine insuficientă pentru desfacerea produselor, iar burghezia devine interesată să-şi asigure o piaţă naţională. În această situaţie, teoria mandatului imperativ, care urmărea să facă posibilă valorificarea particularismelor locale, apare depăşită, iar burghezia caută să fundeze raporturile dintre deputaţi şi alegători pe ideea că deputatul este chemat să reprezinte în parlament interesele întregului corp electoral (format pe atunci din păturile înstărite ale populaţiei), iar nu numai ale alegătorilor săi“[66].

[66] Vezi T. Drăganu, *op. cit.*, p. 10.

Teoria mandatului reprezentativ porneşte de la ideea că suveranitatea aparţine naţiunii, ca entitate abstractă, distinctă de indivizii ce o alcătuiesc, şi ea deleagă puterea legiuitoare organului reprezentativ, în întregul său. Astfel prezentate şi înţelese lucrurile, deputatul nu mai apare ca reprezentant doar a unui anumit grup de cetăţeni, ci ca reprezentant al întregii naţiuni, el nu mai exprimă doar voinţa acestora, ci voinţa întregii naţiuni, el nu mai este „legat“ de cei care l-au ales, ci de întreaga naţiune, din împuternicirea şi în numele căreia acţionează. „Astfel — s-a spus de Sieyés în Adunarea Constituantă din 1789 — nu există şi nu poate exista un mandat imperativ pentru deputat... el nu este legat de sfaturile comitenţilor săi direcţi decît în măsura în care aceste sfaturi vor fi conforme voinţei naţionale. Această voinţă unde poate să rezide sau unde poate fi recunoscută dacă nu în însăşi Adunarea Naţională? Nu prin consultarea caietelor particulare, dacă acestea există, va descoperi el voinţa comitenţilor săi; nu este vorba aici de a recenza un scrutin democratic, ci de a propune, de a asculta, de a se concerta, de a modifica părerea proprie, în fine, de a forma în comun o voinţă comună“[67].

Constituţia franceză din 1791 a consacrat concepţia mandatului reprezentativ, proclamînd în art. 1 al titlului III că suveranitatea este una, invizibilă, inalienabilă şi imprescriptibilă; ea aparţine naţiunii; nici o secţiune a poporului şi nici un individ nu poate să-şi atribuie exerciţiul ei. Se preciza, de asemenea, că reprezentanţii numiţi de departamente, nu sînt reprezentanţii unui anumit departament, ci ai naţiunii întregi; aceste departamente neputînd să le dea nici un mandat[68].

[67] Citat după A. Esmein, *op. cit.*, pp. 228—229.

[68] Constituţia franceză din 1958 consacră şi ea, în art. 32 şi 27, concepţia mandatului reprezentativ. Constituţia R.F.G. din 1949 prevede, în art. 38, că deputaţii sînt reprezentanţii

În Anglia, concepția mandatului reprezentativ a fost configurată prin următoarele reguli de drept constituțional[69]: deputații nu sînt simpli mandatari ai alegătorilor dintr-o circumscripție, ci, aleși pentru o perioadă determinată de timp în vederea exercitării unor atribuții legate de realizarea suveranității, ei au calitatea de reprezentanți ai națiunii, voința căreia constituie obîrșia drepturilor lor; întrucît deputații dețin puterile lor de la popor, care le transmite un drept ce îi aparține, ei, deși sînt aleși de o circumscripție, reprezintă întregul corp electoral al țării, iar nu numai pe alegătorii care i-au desemnat; odată aleși, deputații dobîndesc o deplină independență față de alegători în îndeplinirea atribuțiilor lor, fiind liberi să se pronunțe asupra oricărei probleme sau să voteze în parlament conform propriilor lor convingeri, fără ca puterile lor să poată fi revocate de alegători sau limitate de ei prin instrucțiuni prealabile.

Rezultă limpede că teoria mandatului reprezentativ prezintă anumite avantaje pentru burghezie, deoarece deputații pot acționa numai după propriile lor convingeri, nesocotind aspirațiile alegătorilor care i-au desemnat și în fața cărora, odată aleși, nu mai au nici o răspundere. În baza acestei concepții, corpului electoral i se rezervă doar săvîrșirea actului desemnării deputatului, fără să i se recunoască nici o garanție că deputatul va acționa potrivit cu interesele și voința alegătorilor, „Astfel, sistemul mandatului reprezentativ nu face altceva decît să dea o justificare teoretică situației existente în țările capitaliste, unde — grație puterii economice a burghe-

întregului popor. Constituția italiană din 1947 și-a însușit aceeași concepție, stabilind că fiecare membru al parlamentului reprezintă națiunea. Constituția japoneză din 1960 prevede că cele două camere se constituie din membri aleși, care reprezintă întreaga națiune etc.

[69] Vezi T. Drăganu, *op. cit.*, pp. 10—11.

ziei, a faptului că aceasta deține în mîinile ei aparatul administrativ, presa, radioul, televiziunea și alte mijloace de influențare a opiniei publice, precum și ca urmare a aplicării unor sisteme electorale care deformează în favoarea ei raportul dintre forțele electorale — majoritatea în parlament este deținută de unul sau mai multe partide burgheze, organizații politice ale unei minorități exploatatoare, dominate de trusturile capitaliste. Pentru ca această minoritate să poată impune ca voință obligatorie pentru întreaga societate voința propriei clase, teoria mandatului reprezentativ postulează dreptul deputaților de a acționa în parlament potrivit opiniei lor, adică a vîrfurilor burgheziei pe care le personifică, fără să fie obligați să se conformeze indicațiilor alegătorilor"[70]. Sînt sintetizate aici adevăratele motive ale asimilării de către teoria și practica parlamentară burgheză a concepției mandatului reprezentativ, motive ce explică dealtfel și faptul consacrării constituționale, de către toate statele capitaliste, a acestei concepții.

Trebuie însă să menționăm — și aici — că teoria mandatului reprezentativ, aidoma teoriei mandatului imperativ, este, sub aspect juridic, o construcție susceptibilă de rezerve. În primul rînd, din moment ce se operează cu conceptul de „mandat", instituție specifică dreptului civil, este greu de admis posibilitatea transpunerii acestui concept în domeniul raporturilor de drept constituțional. În al doilea rînd, ideea de mandat implică existența la reprezentant a unei voințe proprii. Or, în cazul examinat, se pare că alegătorii nu au o asemenea voință. Evident, în sensul teoriei mandatului reprezentativ, voința aparține națiunii, dar aceasta este considerată o entitate abstractă și, prin urmare, nu poate fi purtătoarea unei asemenea voințe.

[70] *Ibidem*, p. 13.

Secţiunea 3

DEPRECIEREA ROLULUI PARLAMENTELOR PRIN DEPRECIEREA SAU NEGAREA SUVERANITĂŢII

Privite lucrurile la suprafaţă, simplist şi simplificator, între ideea de suveranitate şi cea de regim parlamentar pare a nu exista nici o legătură. Admiterea unei asemenea concluzii ar fi însă o gravă şi adîncă eroare. Suveranitatea înseamnă sau ar trebui să însemne omnipotenţa poporului. Puterea sa, nelimitată şi neîngrădită de nici o altă putere, se realizează efectiv prin intermediul statului, a organelor sale, şi în primul rînd a organelor puterii de stat, în rîndul cărora parlamentul se profilează, cel puţin teoretic dacă nu şi practic, ca autoritate statală supremă, prin care se exprimă şi se realizează voinţa poporului. Iată de ce, încercările de reconsiderare, de amendare a conceptului şi fenomenului suveranităţii nu pot fi socotite ca fiind lipsite de orice „vinovăţie" în ceea ce priveşte autoritatea şi prerogativele parlamentului. Dacă suveranitatea este, aşa cum uneori se încearcă să se acrediteze, atît pe plan teoretic cît şi pe plan practic, un fenomen amendabil, perimat, compromis, inutil etc. etc. atunci, direct sau mai puţin direct, parlamentul nu poate apare la rîndu-i decît ca instituţie amendabilă, desuetă, compromisă, inutilă etc. etc. Chiar atît de sintetic prezentate relaţiile determinante dintre suveranitate şi parlament, credem că ele sînt totuşi îndestulătoare pentru a admite că reevaluarea conceptului şi fenomenului suveranităţii nu este lipsită de orice consecinţe în ceea ce priveşte destinul instituţiei parlamentare, al rolului şi funcţiilor ei. Dacă, cineva, punînd în discuţie suveranitatea, ca idee şi ca realitate, s-ar feri să facă vreo trimitere la regimul parlamentar, ca doctrină şi ca element constitutiv al unei anume forme de guvernămînt, n-ar putea fi totuşi scutit de îm-

putarea că, într-un fel sau altul, voit sau nu, pune în discuţie însăşi existenţa şi vocaţiile parlamentului.

Înainte de a proceda la examinarea cîtorva din concepţiile burgheze contemporane cu privire la suveranitate, este necesar, pentru a avea un punct de referinţă, să ştim ce este şi ce trebuie să fie suveranitatea.

În urmă cu mai bine de o sută de ani, marele nostru poet Mihai Eminescu scria: „Un popor — oricum ar fi el — are dreptul de a-şi legiui trebuinţele şi tranzacţiunile ce rezultă neapărat din acele trebuinţe, reciprocitatea relaţiilor sale; într-un cuvînt: legile unui popor, drepturile sale, nu pot purcede decît din el însuşi. Alt element străin, esenţial diferit de al lui, nu-i poate impune nimica". Găsim aici, cu frumuseţea cuvîntului şi imaginii poetului, sinteza expresiei suveranităţii, care înseamnă şi trebuie să însemne dreptul fiecărui popor de a decide liber în toate problemele sale interne şi externe, ţinînd seama de „trebuinţele" sale, dar şi de „reciprocitatea relaţiunilor sale", adică de multitudinea şi complexitatea determinărilor ce rezultă din convieţuirea statelor şi popoarelor.

Caracterul suveran constituie una din trăsăturile puterii de stat şi a statului ca organizare a puterii politice. Suveranitatea este acea trăsătură a puterii de stat ce se exprimă în dreptul statului de a-şi stabili şi rezolva problemele interne şi externe în mod liber şi conform voinţei sale, fără nici o imixtiune, respectînd suveranitatea altor state şi normele dreptului internaţional[71].

---

[71] Cu privire la alte definiţii ale suveranităţii, dar care, în esenţă, nu se deosebesc, ele postulînd conţinutul real şi complex al suveranităţii, vezi Gh. Moca, *Suveranitatea de stat*, Editura politică, Buc., 1973, p. 12; T. Drăganu, *op. cit.*, pp. 124—125; N. Prisca, *op. cit.*, p. 117; Constantin Vlad şi Dumitru Mazilu, *Suveranitatea de stat în condiţiile socialis-*

În legătură cu această definire a suveranității sînt necesare și utile cîteva sublinieri.

Învederînd prin definiția dată esența generală a noțiunii de suveranitate a puterii de stat, și prin aceasta de suveranitate a statului, căci statul nu este altceva decît forma de organizare a puterii de stat, trebuie totodată subliniat că, din punct de vedere social-politic, conținutul suveranității este diferit, în raport cu determinările pe care le realizează asupra sa baza economică a societății, precum și cu esența puterii de stat. Tocmai de aceea, despre un anume conținut și mijloace de înfăptuire a suveranității se poate vorbi în orînduirea capitalistă, unde baza economică se caracterizează prin proprietatea privată asupra mijloacelor de producție și relații de exploatare, și despre un alt conținut și mijloace de înfăptuire a suveranității se poate vorbi în orînduirea socialistă, unde s-a instaurat proprietatea obștii asupra mijloacelor de producție, a fost înlăturată exploatarea omului de către om, iar puterea de stat a revenit titularului ei legitim — poporul. Prin urmare, deși suveranitatea apare ca o noțiune unitară, conținutul ei social și politic diferă, în funcție de tipurile de state[72]. Suveranitatea nu reprezintă deci un cuvînt magic, o forță ocultă și miraculoasă, un atribut în afara spațiului și timpului; ea este un atribut esențial al statului, care trebuie examinat în nemijlocită relație cu tipul acestuia.

mului, în vol. ***Statul socialist român în etapa actuală***, Editura politică, Buc., 1976, p. 217; Grigore Geamănu, ***Dreptul internațional contemporan***, Editura didactică și pedagogică, Buc., 1975, vol. I, p. 271; S. Popescu, ***Suveranitatea — expresie politică și juridică a supremației puterii de stat***, în „Revista română de drept", 1968, nr. 8, pp. 41—43; I. Ceterchi ș.a., ***Teoria generală a statului și dreptului***, Editura didactică și pedagogică, Buc., 1967, p. 59; ***Dicționar politic***, Editura politică, Buc., 1975, p. 579 etc.

[72] Vezi Grigore Geamănu, *op. cit.*, p. 272.

Suveranitatea, deși este o noțiune unitară prin esența ei, implică totuși două ipostaze fundamentale, aflate în deplină unitate dialectică: *supremația* și *independența*. *Supremația* puterii de stat desemnează acea însușire a acesteia de a fi superioară oricărei alte puteri sociale formată în cadrul unui stat și se concretizează în dreptul acesteia de a stabili și înfăptui toate problemele vieții politice, economice și sociale prin rînduieli obligatorii pentru întreaga populație așezată pe teritoriul ei, de a reglementa statutul juridic al cetățenilor săi, precum și al altor persoane ce se află pe teritoriul său, ca și mijloacele de garantare a drepturilor și libertăților acestora, dreptul de a dispune de toate resursele materiale aflate pe acel teritoriu. Supremația puterii de stat înseamnă deci atributul acesteia de a fi deplină, neîngrădită și nesubordonată față de nici o altă putere socială. Ea are un conținut complex, implicînd toate problemele politice și economice, culturale și tehnico-științifice, umanitare și internaționale. În același timp, în legătură cu fiecare din problemele amintite, supremația puterii de stat înseamnă dreptul acesteia de a stabili și rezolva toate componentele acestora. De exemplu, conținutul economic al supremației puterii de stat înseamnă dreptul clasei, a poporului ce este titular al puterii de stat de a stabili și rezolva toate problemele economiei, considerate ca un tot unitar, adică folosirea tuturor resurselor materiale și umane, organizarea și conducerea economiei pe bază de plan, stabilirea direcțiilor și a ritmului de dezvoltare a economiei, a proporțiilor ei fundamentale etc. Firește, în toate aceste probleme, ca și, în general, în toate problemele ce definesc conținutul supremației puterii de stat, formele concrete pe care le îmbracă acest conținut în manifestarea supremației puterii de stat este în funcție de esența sa de clasă. Privit în ansamblul său, conținutul supremației puterii de stat îmbracă deci două aspecte: a) dreptul exclusiv, deplin

și nelimitat al puterii de stat de a-și exercita toate prerogativele asupra teritoriului țării; b) dreptul exclusiv, deplin și nelimitat al puterii de stat de a hotărî în toate problemele populației țării[73]. Esențial este însă faptul că problematica supremației puterii de stat nu este și nu poate fi considerată prin raportare doar la aspectele politice, situație în care, dealtfel, nici nu s-ar putea vorbi de o reală supremație a puterii de stat. Supremația puterii de stat, atît ca fenomen cît și ca noțiune, implică dreptul puterii de stat de a dispune nestingherit în toate problemele interne. *Independența* este acea latură a suveranității care exprimă neatîrnarea statului în relațiile sale cu alte state[74]. Ea indică deci acea trăsătură a puterii de stat care se manifestă în dreptul statului de a-și stabili și realiza el însuși conținutul funcțiilor sale interne și externe, de a-și stabili raporturile cu propria-i populație și cu celelalte popoare, nestînjenit de nimeni și după libera sa apreciere[75], în condiții de respect reciproc și neamestec în treburile interne ale altor state. Independența înseamnă, prin urmare, dreptul deplin, exclusiv și nelimitat — decît prin forța normelor și principiilor internaționale unanim acceptate — al fiecărui stat, al fiecărui popor de a decide în toate problemele interne și externe, după libera sa apreciere și potrivit cu interesele și aspirațiile fundamentale ale propriului popor și ale celorlalte popoare. „Cauza progresului și civilizației omenirii — arăta tovarășul Nicolae Ceaușescu — impune respectarea dreptului fiecărui popor, fie el mare sau mic, de a-și alege nestingherit calea dezvoltării politico-sociale și economice, de a-și afirma ființa națională, de a-și rezolva singur treburile proprii . . .“[76]. Rezultă limpede că sînt contrare dreptului și moralei internaționale nu numai intervenția armată, directă, dar și orice forme de ingerință sau amenințare, îndreptate împotriva personalității unui stat sau elementelor lui constitutive politice, economice și culturale, orice constrîngere sau încurajare a constrîngerii, indiferent de natura ei, pentru a determina un stat să-și subordoneze exercitarea drepturilor sale suverane sau pentru a se obține de la el avantaje de orice fel[77].

Suveranitatea unui stat implică totodată respectarea suveranității celorlalte state și a normelor dreptului internațional. Aceasta nu constituie oare o condiționare a suveranității, care ar contrazice de fapt conținutul ei?[78] Un răspuns afirmativ ar fi susceptibil, după părerea noastră, să conducă la înțelegeri greșite asupra conținutului suveranității și a cadrului ei de manifestare.

În primul rînd, orice stat suveran este, în același timp, un element component al sistemului internațional, cu care se află în raporturi de intercondiționare ce presupun, pe de o parte, respectarea suveranității sale din partea tuturor celorlalte state și, pe de altă parte, respectarea de către el a suveranității celorlalte state, condiții stipulate cu rigoare în normele și

[73] Vezi mai pe larg Constantin Vlad și Dumitru Mazilu, *op. cit.*, pp. 227 și urm.
[74] *Ibidem*, p. 214.
[75] Vezi T. Drăganu, *op. cit.*, p. 125.

[76] Nicolae Ceaușescu, *România pe drumul desăvîrșirii construcției socialiste*, vol. I, Editura politică, Buc., 1968, p. 99.
[77] Vezi mai pe larg, Victor Duculescu, *Suveranitatea și independența națională, cadru fundamental al desfășurării raporturilor dintre state în epoca contemporană*, în „Viitorul Social“, 1976, nr. 4, pp. 624—625.
[78] N. Prisca, referindu-se la una din definițiile date suveranității, făcea observația, în consens cu concluziile la care au ajuns unii autori sovietici, că orice condiționare a suveranității poate conduce la ideea posibilității limitării ei, prin dreptul internațional, prin voința suverană a statelor sau împotriva acestei voințe, că o definiție care conține condiții este în totală contradicție cu cerințele logicii formale în materie (*Op. cit.*, p. 117).

principiile dreptului internațional. Prin urmare, respectarea suveranității celorlalte state, a normelor și principiilor dreptului internațional nu numai că nu pot apare ca împrejurări de limitare a suveranității statelor, ci sînt tocmai acele garanții ale manifestării suverane a fiecărui stat în lipsa cărora suveranitatea nu ar fi reală, de vreme ce celelate state nu ar recunoaște-o, sau ar fi contrarul ei, adică o manifestare a bunului plac și a arbitrariului, dacă prin realizarea acesteia s-ar nesocoti suveranitatea celorlalte state, normele și principiile dreptului internațional. Manifestarea suveranității statelor pe plan extern trebuie, fără îndoială, să fie deplină, ceea ce nu numai că nu exclude, ci implică chiar condiția promovării și armonizării intereselor tuturor statelor, condiție fundamentală a oricărei existențe comunitare. După cum arăta Engels, „nu poate fi liber un popor care asuprește alte popoare"[79]. Aceasta înseamnă că afirmarea suveranității fiecărui stat presupune actul și faptul reciprocității, adică promovarea constantă și fermă din partea tuturor statelor a unor relații bazate pe respectarea suveranității și independenței, a integrității teritoriale, a neamestecului în treburile interne ale altor state, a egalității în drepturi a tuturor statelor. Suveranitatea nu este prin urmare un privilegiu al anumitor state, ci o condiție reciprocă de existență comunitară, o necesitate obiectivă ce rezultă din faptul că statele se manifestă ca atare, adică ca entități suverane, într-un sistem de relații internaționale ce au la bază principiul suveranității, într-o comunitate de personalități internaționale a statelor. Dînd expresie împletirii dialectice dintre aceste două fenomene obiective ale vieții internaționale — manifestarea suveranității statelor și coexistența și cooperarea lor —, tovarășul

[79] K. Marx, Fr. Engels, V. I. Lenin, ***Despre internaționalismul proletar***, Editura politică, Buc., 1951, p. 172.

Nicolae Ceaușescu sublinia că „este dreptul fiecărui stat de a stabili cît de largă să fie suveranitatea sau la ce poate renunța din suveranitatea sa. În definitiv, însăși colaborarea internațională înseamnă că, pînă la urmă, statele, națiunile se înțeleg să-și facă între ele anumite concesii. Principalul este însă ca fiecare națiune să poată hotărî în deplină libertate, fără nici o constrîngere, formele și căile de colaborare internațională. Aceasta înseamnă pînă la urmă o manifestare a independenței și suveranității"[80].

În al doilea rînd, condiția respectării normelor și principiilor dreptului internațional nu poate fi privită ca o limitare a suveranității, pentru că aceste norme și principii nu sînt impuse din afară, ci sînt statornicite sau asimilitate din interiorul statelor, tocmai prin manifestarea lor suverană, ceea ce le și conferă atributul de a fi norme și principii „unanim admise". Trăsătura indispensabilă oricărei norme și oricărui principiu internațional este faptul că ele iau naștere prin acordul dintre state. Dacă ținem seama de această realitate, respectarea lor nu mai poate fi privită ca o condiție ce limitează suveranitatea statelor, ci tocmai ca o premisă a realizării ei. Firește, așa cum s-a subliniat în literatura juridică socialistă, principiul suveranității are un caracter imperativ, întrucît nici o normă generală de drept internațional nu ar putea înlătura suveranitatea; tocmai existența suveranității constituie premisa existenței normelor dreptului internațional și a acestui drept în general[81].

În al treilea rînd, principiul suveranității nu poate fi desprins din sistemul tuturor celorlalte principii, cu care alcătuiește o unitate organică. Prin urmare, manifestarea și realizarea sa nu pot fi privite altfel decît în interacțiunea întregului sistem al acestor

[80] Nicolae Ceaușescu, ***România pe drumul construirii societății socialiste multilateral dezvoltate***, vol. 11, Editura politică, Buc., 1975, p. 1036.

[81] Vezi Grigore Geamănu, *op. cit.*, p. 277.

principii. Ca orice alt element al unui sistem și principiul suveranității este determinat în manifestarea și realizarea sa de acțiunea celorlalte elemente, adică de măsura în care se realizează celelalte principii ale dreptului internațional. „Însemnătatea pe care statele o atribuie principiului suveranității — s-a subliniat pe bună dreptate — nu trebuie, firește, interpretată ca o diminuare a semnificației și importanței celorlalte principii fundamentale, de care, dealtfel, principiul suveranității este organic legat"[82]. Interacțiunea tuturor principiilor dreptului internațional are două efecte pozitive directe: primul, asigurarea că celelalte state vor respecta și ele, la rîndul lor, independența și drepturile suverane ale statului, astfel punîndu-se în mișcare mecanismul principiului reciprocității și al avantajului reciproc; al doilea, eliminarea condițiilor apte de a genera arbitrariul și stările anarhice în sînul comunității internaționale"[83]. Așa fiind, suveranitatea implică evident respectarea normelor și principiilor dreptului internațional.

Sintetizînd cele cîteva elemente definitorii ale suveranității, pot și trebuie să fie consemnate ca atribute ale acesteia: exclusivitatea, indivizibilitatea și inalienabilitatea[84].

Caracterul *exclusiv* al suveranității se manifestă prin aceea că pe unul și același teritoriu statal nu pot exista, în principiu, două suveranități, ci numai una singură.

Caracterul *indivizibil* al suveranității înseamnă că aceasta nu poate fi fragmentată, adică că elementele ei constitutive nu pot aparține, într-un stat, mai multor titulari.

[82] Vezi Ștefan Năstăsescu, ***Suveranitatea de stat și cooperarea internațională***, în „Era Socialistă", 1974, nr. 19, p. 28.
[83] ***Ibidem***, p. 29.
[84] Vezi mai pe larg Grigore Geamănu, ***op. cit.***, pp. 272 și urm.

Caracterul *inalienabil* al suveranității constă în aceea că este inadmisibilă și incompatibilă cu esența sa orice act de cedare a suveranității, de abandonare sau transferare a atributelor ei esențiale altor state, ori unor organizații internaționale.

Declarația Organizației Națiunilor Unite din 1970, arătînd că toate statele se bucură de egalitate suverană, că ele au drepturi și obligații egale și sînt membre egale ale comunității internaționale, indiferent de deosebirile de ordin economic, social, politic sau de altă natură, precizează totodată principalele elemente constitutive ale suveranității, care, fără îndoială, exprimă conținutul real și contemporan al acesteia: a) toate statele sînt egale din punct de vedere juridic; b) fiecare stat se bucură de drepturile inerente deplinei suveranități; c) fiecare stat are obligația de a respecta personalitatea altor state; d) integritatea teritorială și independența politică a statului sînt inalienabile; e) fiecare stat are dreptul de a alege și dezvolta în mod liber sistemul său politic, social, economic și cultural; f) fiecare stat este obligat să se achite în întregime și cu bună-credință de obligațiile sale internaționale și să trăiască în pace cu celelalte state.

În pofida acestor mari, evidente și incontestabile adevăruri, încorporate definitiv în patrimoniul de coexistență internațională, care susțin personalitatea statelor în condițiile unui ansamblu complex de interrelații dintre acestea, determinate obiectiv de realitățile lumii contemporane, concepțiile burgheze ce tind la deprecierea sau chiar contestarea realității și utilității suveranității înregistrează o frecvență și extindere îngrijorătoare, cu consecințe extrem de păgubitoare nu numai pe planul limpezirii și consolidării relațiilor internaționale, dar și pe planul afirmării cu plenitudine și autoritate a parlamentelor, în calitatea lor de purtătoare de cuvînt a voinței suverane a statelor. Nu va fi posibil să înfățișăm aici

toate concepțiile burgheze contemporane cu privire la suveranitate, datorită — cum spuneam — unei îngrijorătoare proliferări a acestora, de la cele mai violente pînă la cele mai „nevinovate", inclusiv cele pretins umanitariste. Dar credem că nici nu este necesară „inventarierea" exhaustivă a acestora, căci, în cele din urmă, suma sumelor acestor teorii, indiferent de forma pe care ele o îmbracă, este și rămîne aceeași: fie îndemnul de a se renunța la suveranitate, fie îndemnul spre reconsiderarea în conținut a acesteia pînă la limita la care imixtiunea să fie admisă și legitimată. Vom încerca totuși o sistematizare a acestor concepții.

— Una din doctrinele burgheze cu privire la suveranitate este cea a *monismului juridic*, aparținînd, în special școlii normativiste a lui H. Kelsen[85]. După părerea sa, singurul sistem de drept posibil este cel monist, care ar putea fi construit fie pe primatul dreptului intern asupra dreptului internațional, fie pe primatul dreptului internațional asupra celui intern, pentru a conchide apoi în favoarea asigurării primatului dreptului internațional. Pentru aceasta ar fi însă necesară, în concepția sa, „relativizarea noțiunii statului", care ar urma să fie subordonat ordinii juridice internaționale. S-ar crea astfel „o condiție esențială pentru a se ajunge la o unitate politică a lumii, înzestrată cu o organizație juridică centralizată"[86]. Prin urmare, concepția lui Kelsen dezavuează nu numai suveranitatea, ci și statul, îndemnînd în cele din urmă la crearea unui „drept mondial" și a unui „stat mondial". Construcțiile lui Kelsen, pretins logice, nu numai că tind să implice concluzia cu privire la necesitatea excluderii suveranității statelor, dar chiar revendică deschis un asemenea scop, indiferent de varianta prin care s-ar realiza monismul juridic. Într-adevăr, dacă se admite primatul dreptului intern asupra celui internațional, aceasta ar însemna primatul unui singur drept intern, deci al unei singure suveranități, ca putere absolută, asupra celorlalte drepturi interne și suveranității celorlalte state. Dacă, dimpotrivă, se admite primatul dreptului internațional — așa cum preconizează Kelsen[87] — nu s-ar mai putea vorbi despre state suverane.

La concluzia necesității instituirii unui stat și drept mondial a ajuns și G. Scelle, unul din reprezentanții *solidariștilor*. Concepția „solidariștilor", a cărei paternitate aparține lui L. Duquit, pornește de la ideea că relațiile internaționale sînt de fapt relații interindividuale, ceea ce ar însemna că statul — adică tocmai entitatea purtătoare de suveranitate — nu reprezintă o existență reală și utilă. „Suveranitatea ca principiu absolut — afirmă Scelle — nu se poate aplica decît societății internaționale globale[88].

Asemenea concepții, în contradicție vădită cu realitățile politice și juridice ale epocii contemporane, cu drepturile și interesele legitime ale popoarelor, dezgropate din cimitirul amintirilor, sînt prezentate, din păcate și paradoxal, drept singurele „soluții" posibile pentru rezolvarea actuală a problemelor cooperării internaționale. Astfel, susținîndu-se ideea unui „guvern mondial" și a unei „forțe armate mondiale", se încearcă să se demonstreze nevoia „transferului unor elemente ale autonomiei naționale... unor nivele

[85] Vezi în legătură cu această teorie, Gr. Geamănu, *op. cit.*, pp. 259 și urm.

[86] Vezi H. Kelsen, *Théorie du droit international public*, „Recueil des cours", vol. 84, III, 1953, p. 200; *La théorie pure du droit*, Paris, 1962, p. 438.

[87] Idem, *Théorie du droit international public*, cit. supra, p. 193.

[88] Vezi G. Scelle, *Précis de droit des gens, partea* I-a, Paris, 1932, p. 46 și partea a II-a, p. 6; *Cours de droit international public*, Paris, 1948, p. 4, 14, 19, 96, 101—102.

superioare"[89], „exercitării suveranității în comun"[90], „constituirii unei autorități mondiale înzestrate cu puteri reale"[91] și care ar trebui să fie un stat federativ mondial.

Toate aceste elucubrații ce au drept scop „justificarea" necesității unei federalizări mondiale, începînd cu „statul iehovist", continuînd cu „soluția" transformării O.N.U. într-un guvern mondial sau cu „ideea" constituirii unui stat mondial federal, a unei organizații mondiale sub tutela N.A.T.O., a unor organisme suprastatale regionale etc. etc. demonstrează fără echivoc asiduitatea cu care doctrinarii burghezi încearcă să procure „argumente" pentru „legitimarea" tendințelor expansioniste ale imperialismului. Realitățile politice și juridice contemporane atestă însă pînă la evidență că nu practica desconsiderării suveranității statelor se constituie drept condiție a unor relații internaționale principiale și durabile, ci tocmai respectarea suveranității tuturor statelor, indiferent de dimensiunea lor geografică și demografică, de forța economică sau militară de care dispun.

— Alte concepții încearcă să acrediteze ideea nevoii *reconsiderării conceptului de suveranitate*, a *limitării* acesteia sau, pur și simplu aceea de *înlăturare a suveranității*, care, chipurile, s-ar constitui ca obstacol în calea cooperării, progresului și a eliminării conflictelor dintre state.

„Ideea" reconsiderării conceptului de suveranitate, pentru a se ajunge apoi la concluzia necesității limitării suveranității, îmbracă multiple și diverse forme de exprimare și încercări de justificare. De exemplu, Ch. Visscher susține că realizarea unei adevărate colaborări internaționale nu este posibilă decît prin renunțarea de către state, în parte sau total, la atributele suveranității lor[92], iar M. S. Korowicz, făcînd distincție între suveranitatea propriu-zisă a statelor și exercițiul ei, susține că, în timp ce suveranitatea nu poate fi abandonată, exercițiul acesteia trebuie restrîns[93]. Suveranitatea nu este însă nici absolută și nici relativă, ea trebuie să se manifeste în deplinătatea conținutului ei și în concordanță cu normele și principiile dreptului internațional; suveranitatea nu poate fi desprinsă de exercițiul ei, situație în care ea ar înceta să mai însemne ceva, să aibă un conținut concret și să se materializeze ca atare[94].

Alți teoreticieni burghezi consideră că, în condițiile actuale, cooperarea crescîndă dintre state presupune o limitare a „competențelor" acestora[95]. Pornind de la conceptul de *interdependență*, care este opus aceluia de *independență* — deși între aceste două concepte și fenomene nu există incompatibilitate, ele presupunîndu-se reciproc — se ajunge la concluzia „inevitabilă", chipurile, a dependenței. „Termenul de *dependență* — ni se spune — nu trebuie să fie folosit exclusiv în sens absolut. Dacă este relativizat în mod corespunzător — ea și omologul său *independența* —, acest termen va completa o serioasă lacună în sistemul terminologic... Dacă dependența nu este unilaterală, ci mutuală, formula reciprocitate a dependenței își găsește o bună exprimare în termenul de interdependență"[96]. Pe bună dreptate s-a spus însă că „dependența" în relațiile internaționale, oricît ar fi

[89] Vezi Jan Timbergen, *Building a World Order*, în culegerea *Economic and World Order, From the 1970's to the 1990's*, New York, 1974, p. 153.
[90] Vezi revista „Lumea", 1976, nr. 9 din 26 februarie, p. 9.
[91] Vezi Louis Périllier, *La patrie planétaire*, Paris, 1976, p. 56.
[92] Vezi Ch. de Visscher, *Théories et réalités en droit international public*, ed. a 3-a, Paris, 1960, pp. 94—95.
[93] Vezi M. S. Korowicz, *Organisations internationales et souveraineté des Etats membres*, Paris, 1961, pp. 126 și 324.
[94] Vezi Gr. Geamănu, *op. cit.*, pp. 269—270, care se referă mai pe larg și la concepțiile amintite.
[95] Vezi *Institutions Internationales*, Paris, 1955.
[96] G. Schwarzenberger, *The Forms of Sovereignty*, în culegerea „In Defence of Sovereignty", 1969, pp. 173—174.

de reciprocă, este și rămîne dependență în sensul propriu al cuvîntului și, oricîtă echilibristică de terminologie s-ar face, nu se va reuși niciodată să se schimbe sensul de subordonare, inegalitate, hegemonie[97]. Fără îndoială, cooperarea între state a devenit astăzi o necesitate obiectivă, dar ea nu se poate fundamenta decît pe suveranitatea și independența acestora ; și tocmai ca expresie a suveranității și independenței urmează ca fiecare stat să hotărască măsura și formele participării sale la cooperare.

În rețeaua speculațiilor terminologice, „logice" sau „sociologice", ce au drept scop să prezinte cerința limitării suveranității ca „fenomen obiectiv", se înscriu și acele teorii care pornesc de la inegalitatea potențialului militar al statelor, inegalitate ce ar determina, zice-se, renunțări la o parte din atributele suverane din partea statelor mai slabe. Adepții doctrinei „politicii puterii", deși recunosc și rolul statului, susțin că factorul militar, și cel economic determină manifestarea hotărîtoare în viața internațională doar a unor state, a marilor puteri, celelalte state neputînd face altceva decît să se înscrie în liniile de forță ale „politicii puterii". De exemplu, după părerea lui M. A. Kaplan, ceea ce ar caracteriza în prezent viața internațională este dominarea acesteia de către statele cele mai puternice *(major actors)*, conducerea ei după un sistem bipolar în care suveranitatea statelor își pierde orice semnificație sau, oricum, este mult reconsiderată prin limitarea ei doar la unele probleme[98]. O prezentare mai amplă a acestei teorii

[97] Vezi Gh. Moca, *op. cit.*, p. 107.

[98] Vezi M. A. Kaplan, *Problems of Theory Building and Theory Confirmation in International Relations*, în culegerea „The International System", 1961, pp. 14—16. Cu unele nuanțe, dar în esență păstrînd datele problemei, același punct de vedere este susținut, în aceeași culegere, de A. L. Burns, *op. cit.*, pp. 25—30.

face G. Schwarzenberger[99], în concepția căruia suveranitatea deplină ar aparține doar cîtorva state mai puternice, celelalte state înscriindu-se în cadrul unor raporturi de ierarhizare bazate pe „forță". „Aristocrația internațională", bazată pe potențialul ei militar, ar fi deci factorul dominant, decisiv, în gîndirea și acțiunea internațională. Fără a mai stărui asupra altor variante ale teoriei „politicii puterii", este imperios necesar să se observe că ea reprezintă unul din cele mai absurde anacronisme, un act de ignorare a întregii dezvoltări istorice, care a demonstrat că orice tendință spre hegemonie este, mai devreme sau mai tîrziu, sortită eșecului. „Experiența istorică a poporului nostru — arăta tovarășul Nicolae Ceaușescu — ca și întreaga experiență socială mondială confirmă adevărul de necontestat potrivit căruia orice stat care promovează o politică de dominație și asuprire, care nesocotește și încalcă drepturile elementare ale altor popoare, oricît de puternic ar fi la un moment dat, de oricîtă forță militară ar dispune el, este sortit, pînă la urmă, înfrîngerii, prăbușirii, dispariției"[100].

Au existat în ultimul timp și unele încercări de reconsiderare a „politicii puterii", fără însă ca esența acestei doctrine să sufere o amendare serioasă. Astfel, sociologul american H. Kissinger, preocupat să definească o „concepție cu privire la ordine într-o lume bipolară din punct de vedere militar, dar multipolară sub aspect politic"[101] și considerînd că multipolaritatea politică constituie „condiția prealabilă a unei noi

[99] Vezi G. Schwarzenberger, *Power Politics*, ed. a 3-a, Londra, 1964, pp. 64 și urm.

[100] Nicolae Ceaușescu, *Expunere prezentată la Sesiunea solemnă comună a C.C. al P.C.R., Marii Adunări Naționale și activului central de partid și de stat consacrată sărbătoririi centenarului proclamării independenței de stat a României*, 9 mai 1977, Editura politică, Buc., 1977, pp. 21—22.

[101] Vezi Henry A. Kissinger, *Pour une nouvelle politique étrangère americaine*, Paris, 1970, pp. 88 și urm.

ere de fecunditate", ajunge, totuși, în cele din urmă, la concepția bipolaristă. În această „nouă ordine", grupările regionale, „coalițiile bazate pe o identitate a scopurilor" ar urma, după opinia sa, să-și asume „cea mai mare parte a responsabilităților în domeniul care le incumbă", dar S.U.A. se va interesa de „cadrul general al acestei ordini"[102]. Dar, așa cum se arată în Programul Partidului Comunist Român, „rezolvarea marilor probleme care preocupă astăzi omenirea, democratizarea vieții internaționale se pot asigura numai cu participarea egală a tuturor țărilor lumii. Viața demonstrează că în etapa actuală marile probleme ale vieții internaționale nu mai pot fi soluționate de un grup de state; găsirea unor soluții viabile și trainice impune participarea tuturor statelor interesate, a tuturor popoarelor la lupta pentru colaborare și pace. Recunoscînd rolul important pe care îl au țările mari pe arena mondială, Partidul Comunist Român apreciază totodată că va crește continuu rolul țărilor mici și mijlocii în soluționarea tuturor problemelor internaționale. Aceasta va da garanția că rezolvarea problemelor va corespunde mai bine intereselor tuturor națiunilor, cauzei păcii și colaborării generale"[103].

Urmînd una din sistematizările făcute asupra diverselor teze despre „suveranitatea limitată", punctele greșite de pornire în elaborarea acestora ar putea fi considerate următoarele[104]: a) confundarea suveranității cu absolutismul, suveranitatea fiind concepută ca un drept al statului de a se comporta arbitrar, anarhic în relațiile internaționale, nesocotind drepturile altor state; b) participarea statelor la

[102] *Ibidem*, pp. 106—107.

[103] *Programul Partidului Comunist Român de făurire a societății socialiste multilateral dezvoltate și înaintare a României spre comunism*, Editura politică, Buc., 1975, pp. 202—203.

[104] Vezi Gh. Moca, *op. cit.*, pp. 159 și urm.

diferite forme juridice ale cooperării internaționale ar implica o „limitare" a suveranității lor; c) „limitarea" suveranității ar fi nu numai necesară, ci chiar inevitabilă, această „limitare" fiind impusă de însăși existența și funcțiile dreptului internațional public; d) statele ar fi nevoite să renunțe la atributele lor suverane prin participarea la organizații internaționale, cedînd acestora exercițiul unora din drepturile lor inerente. Sînt, desigur, premise greșite, care nu pot conduce decît la concluzii ilogice și neștiințifice, în contradicție evidentă cu realitatea internațională, în oponență cu aspirațiile statelor și popoarelor; sînt premise care ignoră singura și durabila bază a cooperării dintre state și popoare, a contopirii eforturilor acestora îndreptate spre pace și bunăstare — respectarea suveranității și independenței.

— Firește, orice tentativă ce-și propune drept scop reconsiderarea suveranității și independenței statelor, pentru limitarea lor, este la fel de păgubitoare ca orice încercare de ignorare în totalitate a acestor atribute inerente ale statelor, căci o suveranitate și independență trunchiate sînt aidoma, prin natura consecințelor, cu inexistența lor. Suveranitatea și independența nu pot fi decît depline, inalienabile și indivizibile. Și totuși, nu au fost și nu sînt puține încercările de teoretizare asupra „caracterului perimat" al suveranității, asupra „inutilității" acesteia sau cu privire la „nefastele ei consecințe".

Una din aceste teze este axată pe concepția sistemică. Această teză, pornind de la constatarea că realitatea internațională constituie un sistem, acordă rolul hotărîtor în cadrul acestuia „subsistemelor internaționale", în cadrul cărora statelor le revine un rol secundar, de subordonare, ca „partea" față de „întreg"[105], pînă la limita la care problema suverani-

[105] Vezi studiile unor sociologi și politologi cuprinse în culegerea *The International System*, editată de Kl. Knorr și S. Verba, New Jersey, 1965.

tăţii lor nu mai are nici o importanţă. Într-adevăr, cum prin „sisteme internaţionale" autorii acestei concepţii înţeleg de fapt grupări de state sau blocuri politico-militare, concluzia ce o impune această premisă este aceea că factorii hotărîtori în viaţa internaţională sînt marile puteri. Prin aceasta, concepţia „sistemică" nu se deosebeşte cu nimic de teoria „politicii puterii", a „zonelor de influenţă" sau de cea a bipolarităţii. Abstracţie făcînd — dacă se poate face abstracţie — de faptul că, urmărind „justificarea" tendinţelor de deposedare a statelor mici şi mijlocii de atributele lor suverane, concepţia „sistemică" asupra suveranităţii se dovedeşte a fi anacronică faţă de realităţile internaţionale şi aspiraţiile statelor, această teorie fiind neştiinţifică prin deformarea sau chiar ignorarea unora din „legile sistemului". Fără îndoială că sistemul internaţional, ca orice alt sistem, reprezintă un ansamblu organizat al statelor comunităţii internaţionale, dar simpla apartenenţă a unei „părţi" la „întreg", adică a unui stat la sistemul internaţional, nu-i dizolvă acesteia, statului, personalitatea, individualitatea, propria-i structură, cu toate atributele ei inerente, şi nici propriile-i funcţii. Apoi, sistemul internaţional nu este pur şi simplu un sistem, ci un ansamblu organizat al unor comunităţi umane, constituite în state, ale căror voinţe şi aspiraţii nu pot fi ignorate. Interrelaţiile sistemului sînt interrelaţii ale statelor ce personifică popoare stăpîne şi suverane pe destinele lor.

În concepţia „sistemică" asupra relaţiilor internaţionale, se nesocoteşte de asemenea faptul că raporturile dintre părţile unui sistem nu sînt întotdeauna şi peste tot raporturi de subordonare, ele putînd fi şi raporturi de coordonare. Or, sistemul internaţional constituie tocmai unul din sistemele în care „părţile", statele componente, nu se găsesc unele faţă de altele în raporturi de subordonare, ci de coordonare, adică de cooperare între entităţi statale de

sine stătătoare, egale şi suverane. Cu mult timp în urmă, chiar în perioada în care concepţia sistemică era pentru prima dată formulată, juristul şi diplomatul român Nicolae Titulescu arăta că dreptul internaţional este „produsul contractului încheiat între voinţe libere şi egale", iar legea internaţională nu este o lege de „subordonare", ci una de „cooperare", situaţia fiecărui stat în raport cu celelalte state fiind o situaţie de independenţă, iar nu una de dependenţă.[106]

În sfîrşit, am mai sublinia realitatea evidentă că transpunerea pur şi simplu a „legilor" sistemului în general la sistemele sociale, cum este şi cel internaţional, nu numai că nu este admisibilă, dar poate conduce la concluzii absolut eronate şi la consecinţe inimaginabil de păgubitoare. Ar fi suficient, de exemplu, să arătăm că operînd pur şi simplu o asemenea transpunere, ar trebui să admitem, în contradicţie cu dinamica sistemului internaţional, că el are, în actuala structură, capacitate autoorganizatoare, care-i permite să-şi menţină stabilitatea, fără nici o modificare în alcătuire, în structură şi funcţii. Or, transformările pe care le-a suferit sistemul internaţional doar în ultimele decenii se constituie prin ele însele ca insurmontabile dovezi de evoluţie, de schimbare, de trecere calitativă de la o „stare" la alta.

O altă teorie, ce-şi propune drept scop negarea suveranităţii, este „teoria competenţei". „Nevinovata" schimbare terminologică ce operează în cadrul acestei teorii, prin înlocuirea conceptului de *suveranitate* cu acela de *competenţă*, are totuşi un scop evident: negarea suveranităţii. Teoria competenţei este de fapt o teorie hibridă, pentru că împrumută elemente atît din concepţia solidaristă, cît şi din cea norma-

[106] Vezi N. Titulescu, *La souveraineté des Etats et l'Organisation de la paix*, în „Dictionnaire diplomatique", Paris, vol. II, 1937, pp. 833—834.

tivistă, potrivit cărora suveranitatea ar fi o ficțiune, singurul lucru real fiind „competența statelor"[107].

La rîndul ei, această competență este privită ca o sumă de atribuții conferite statelor din afară, de către un „stat mondial"[108]. „Adaptată" noilor realități, teoria competenței este și astăzi vehiculată, cu tot atîta insucces ca în trecut. Astfel, W. D. Coplin consideră că suveranitatea fiind o sursă de diferende între state, „competența" atribuită statelor de către dreptul internațional ar fi în măsură să faciliteze reglementarea propriilor lor treburi interne și să prevină litigiile frecvente cu alte state[109], iar Ch. Rousseau, referindu-se la „competență" tot ca la o sumă de atribuții conferite și delimitate statelor de către dreptul internațional, adaugă chiar că, în limitele aceluiași teritoriu, se pot exercita mai multe „competențe", aparținînd unor state diferite[110].

Toate aceste puncte de vedere, la care s-ar putea adăuga multe alte variabile în jurul aceleiași tendințe, au drept scop, chiar dacă acesta nu este întotdeauna mărturisit, să „legitimeze" ocupația străină, dominația colonială etc., care astfel nu mai sînt privite ca forme de încălcare a suveranității, ci ca modalități de exercitare a „competenței" din partea unor state pe teritoriul altora.

Realitatea și utilitatea suveranității sînt alteori contestate prin opunerea lor progresului tehnico-științific contemporan. În viziunea unor sociologi occidentali, nivelul dezvoltării tehnico-științifice actuale este incompatibil cu ideea de suveranitate, care devine un „cadru prea îngust pentru un sistem postindustrial"[111], fiind astăzi o „necesitate obiectivă" „tendința de depășire a frontierelor"[112], a instaurării unui „sistem mondial mai centralizat în locul sistemului (inter) statal[113]". Statele lumii au afirmat însă, iar practica internațională a confirmat, că progresul tehnico-științific și, în general, dezvoltarea economică a fiecărei țări sînt posibile și necesare în zilele noastre numai prin crearea și stimularea acelor condiții care conferă factorului național și statal, suveranității de stat putința înfăptuirii sale depline, definind astfel și sensurile cooperării economice internaționale[114]. Suveranitatea nu se constituie ca obstacol în calea cooperării, ci, dimpotrivă, tocmai ca bază și factor stimulator în realizarea acesteia. Schimbul de valori materiale și spirituale trebuie să aibă la bază independența statelor, care, tocmai ca expresie a unui asemenea atribut, urmează să decidă cum, cu cît și cu ce să participe la interdependență, pentru ca aceasta să nu se transforme în aservire[115]; independența nu este adversara cooperării, ci măsura și garantul egalității în cadrul acesteia, a respectării reciproce a intereselor, a evitării încălcării acestora; înțelegerile, acordurile nu reprezintă un

[107] Vezi mai pe larg asupra acestei teorii, Gh. Moca, *op. cit.*, pp. 82 și urm.; Grigore Geamănu, *op. cit.*, pp. 267 și urm.

[108] Vezi, de exemplu, G. Scelle, *Précis de droit des gens*, I-ère partie, Paris, 1932, p. 14.

[109] Vezi William D. Coplin, *The Functions of International Law: an Introduction to the Role of International Law in the Contemporary* World, Chicago, 1966, p. 27.

[110] Vezi Ch. Rousseau, *Droit international public*, 4-ème édition, Paris, 1970, pp. 138 și urm.

[111] Vezi J. Galtung, *Expunere la colocviul „Abordarea științifică în studiul relațiilor internaționale"*, organizat de Centrul european al Fundației Carnegie, Geneva, 1968, p. 59, citat după Gh. Moca, *op. cit.*, p. 114.

[112] Vezi A. Marshal, *Le dynamisme sans précédent des économies européennes produit une tendence au débordement des frontières*, în „Le monde diplomatique", 1965, nr. 1, p. 11.

[113] Vezi R. A. Falk, *Toward Equilibrium in the World Order System, Proceedings of the Sixtyfourth Annual Meeting of the American Society of International Law*, New York, 1970, in „American Journal of International Law", 1970, nr. 4, p. 218, cit. după Gh. Moca, *op. cit.*, p. 117.

[114] Vezi Gh. Moca, *op. cit.*, p. 122.

[115] Vezi Mihnea Gheorghiu, *Progres și suveranitate*, în „Viitorul Social", 1973, nr. 3, p. 450.

transfer de atribuții, ci o manifestare practică a acestor atribuții, un act de suveranitate.[116]

Dacă în ceea ce privește opiniile amintite, acestora li se poate accepta cel puțin „scuza" unor încercări de teoretizare — ce e drept, simpliste și simplificatoare, grosiere, speculative și fără îndoială tendențioase, cu suspecte rezonanțe spre hegemonia unor state în dauna altora, spre arbitrar și violență, indiferent de natura acesteia, în viața internațională —, cu atît mai surprinzătoare și lipsite de rațiune ne apar acele puncte de vedere care repudiază pur și simplu suveranitatea, ori încearcă să o convertească, din ceea ce este — o garanție a siguranței și a binelui —, într-o sursă a nesiguranței și a răului. Nu sînt, din păcate, puțini cei care consideră suveranitatea ca o „cauză a răului"[117], „un obstacol neschimbat în calea dezvoltării comunității organizate a națiunilor"[118], o „doctrină a anarhiei juridice"[119], „un concept învechit" care „creează dificultăți insurmontabile și confuzii în sfera dreptului internațional", „un concept greșit, care induce în eroare dacă este menținut și folosit" etc. etc. Unii, asociind suveranitatea cu absolutismul, fiind amîndouă, chipurile, „forjate împreună pe aceeași nicovală", afirmă pur și simplu că „ele trebuie azvîrlite împreună"[120]. Pentru alții, condiția păcii nu este suveranitatea statelor și respectarea acesteia, ci tocmai renunțarea la suveranitate.

[116] Vezi Marin Nedelea, *Independență și interdependență în lumea contemporană*, în „Viitorul Social", 1976, nr. 3, p. 465.

[117] Vezi Ph. Jessup, *The International Problems of Governing Mankind*, California, 1947, pp. 2 și 5.

[118] Vezi Cl. Eagłton, *International Governement*, New York, 1948, p. 25.

[119] Vezi Ch. G. Fenwick, *International Law*, ediția a 3-a, New York, 1952, p. 29.

[120] Vezi J. Maritain, *The Concept of Sovereignty*, în „In Defence of Sovereignty", New York, 1969, p. 64.

Alteori, în opinia unor doctrinari burghezi, renunțarea la suveranitate ar corespunde cerințelor umanitare, deoarece, spun ei, statele oprimă minoritățile (sociale, naționale, religioase) în profitul populației majoritare, împiedică libera circulație a oamenilor și a ideilor etc.

Asemenea încercări și asemenea „argumente" te conduc vrînd-nevrînd în domeniul absurdului, căci nu despuierea statelor de scutul lor ocrotitor, care se cheamă suveranitate și independență, este calea spre securitate și cooperare, ci tocmai consolidarea și apărarea suveranității și a independenței. „Întreaga evoluție mondială — arăta tovarășul Nicolae Ceaușescu — pune în evidență faptul că astăzi condiția esențială a întăririi păcii și colaborării este respectarea riguroasă a independenței și suveranității fiecărei națiuni, a dreptului fiecărui popor de a trăi liber, de sine stătător, de a se dezvolta corespunzător intereselor și aspirațiilor sale fundamentale, fără nici un amestec din afară"[121].

*

După ce am văzut ce este și ce nu este reprezentativitatea în regimul parlamentar burghez, întrebări ce vizează probleme mult mai complicate decît cele de pînă acum își așteaptă răspunsul: unde anume se situează parlamentul în arhitectura sistemului organelor statului burghez, în ce raporturi se înscrie el cu celelalte categorii de organe ale statului, care-i sînt prerogativele legitime și cele efective, dacă și în ce măsură el exercită aceste prerogative și — odată exercitate — dacă ele îi atestă rolul și poziția în viața socială și de stat, este sau nu parlamentul burghez

[121] Nicolae Ceaușescu, *Expunere prezentată la Sesiunea solemnă comună a Comitetului Central al Partidului Comunist Român...*, pp. 35—36.

o instituție reală și necesară, poate el rămîne în condițiile social-politice contemporane așa cum a fost conceput și creat la origine ori el trebuie „reamenajat", „restructurat", „aclimatizat", „adaptat" noilor realități etc.?

Sînt întrebări care justifică, credem, cu prisosință, deschiderea filei următoare, pentru a le cunoaște sursa, a le desprinde sensul și a le găsi răspunsul.

Capitolul III

SEPARAȚIA PUTERILOR – DE LA PRINCIPIU LA REALITATE

Secțiunea 1

ACCEPȚIUNI CONTEMPORANE ALE PRINCIPIULUI SEPARAȚIEI PUTERILOR ÎN STAT

Subordonare a puterilor una față de cealaltă, echilibru al acestora sau cooperare între puteri? Iată întrebări la care doctrina burgheză mai caută încă un răspuns.

Separația puterilor, așa cum a fost concepută de cei care ar putea revendica paternitatea acestui principiu, neputînd exista și funcționa ca atare, adică ca forțe instituționalizate dispuse perfect egal și la același nivel în cadrul mecanismului statal burghez, două tendințe s-au conturat în reelaborarea și aplicarea acestui principiu: a) asigurarea totuși a unui oarecare echilibru, iar într-o variantă „modernă", a colaborării și controlului reciproc dintre cele trei puteri și b) promovarea și realizarea ideii de „necesitate obiectivă" a supremației uneia dintre puteri asupra celeilalte. Acestei a doua tendințe i-ar reveni sarcina de a găsi o rezolvare alternativei: supremația parlamentului ori a executivului. Vom vedea însă cum, pînă la urmă, totul, teoretic și practic, explicit sau implicit, s-a rezolvat în favoarea executivului.

a) În cadrul primei tendințe, potrivit jocului alternant al greutății și contragreutății, separația puteri-

lor ar fi trebuit să însemne delimitarea riguroasă a competențelor între aceste puteri, egalitatea lor deplină, imposibilitatea supremației uneia asupra celorlalte. Această egalitate urma să fie asigurată prin învestirea cu mijloace specifice de acțiune a fiecăreia dintre puteri asupra celorlalte. Parlamentul ar fi trebuit să poată acționa asupra executivului nu numai prin funcția legislativă, ci și prin controlul exercitat asupra guvernului, prin posibilitatea de a-l revoca, punînd în acțiune responsabilitatea politică a acestuia. La rîndul său, guvernul urma să poată acționa asupra parlamentului prin dreptul de a deschide și închide sesiunile acestuia, posibilitatea de dizolvare a parlamentului sau cel puțin a uneia din camere, posibilitate considerată multă vreme de către doctrina burgheză drept „condiția indispensabilă a oricărui regim parlamentar și garanția cea mai eficace împotriva exceselor puterii, aspirațiilor tiranice, totdeauna de temut, ale unui parlament"[1]. Firește, nu s-a trecut cu vederea faptul că între puteri pot să apară „conflicte grave", dar s-a considerat că acestea trebuie să fie rezolvate de către națiune. În felul acesta, dreptul executivului de a dizolva parlamentul e prezentat uneori nu atît ca instrument de asigurare a echilibrului între cele două puteri, prin controlul reciproc a uneia față de cealaltă, cît mai degrabă ca o procedură la arbitraj popular"[2].

Dar, despre un asemenea echilibru se vorbește nu numai în legătură cu raporturile dintre puteri, ci chiar în privința fiecăreia dintre aceste puteri, în interiorul cărora, zice-se, există de asemenea un echilibru. Astfel, parlamentul este constituit după principiul bicameralismului. Cea de-a doua cameră „mai conservatoare, are ca funcțiune contrabalansarea eventualelor excese ale camerei populare și este un

[1] Vezi C. Lalumière și A. Demichel, *op. cit.*, p. 21.
[2] *Ibidem*, p. 22.

obstacol față de o posibilă dictatură a majorității acestei ultime camere"[3]. La rîndul său, executivul este împărțit între un șef de stat și un cabinet ministerial: primul este un organism permanent, „dar lipsit de răspundere și nu exercită decît puteri formale"; al doilea realizează efectiv puterea executivă, dar este revocabil. În acest mod — se spune — „executivul posedă în același timp puterea și permanența, dar aceste două elemente nu sînt niciodată atribuite în același timp aceluiași organ"[4]. „Rațiunile" acestui complicat sistem, prin care se proclamă așazisul echilibru între puteri, sînt prezentate astfel: „Această diviziune a executivului este un obstacol în calea aventurilor autoritare, după cum diviziunea legislativului este o protecție *împotriva tiraniei populare*"[5]. (Se cuvenea să subliniem această ultimă precizare nu numai pentru a consemna francheța formulării, cît mai ales pentru a învedera adevărata „rațiune" a sistemului, aceea de a face ineficace, pe cît posibil, reacțiile maselor populare față de deciziile sistemului statal. Prezentînd aceste cîteva date teoretice, urmează să vedem dacă și în ce măsură echilibrul puterilor își găsește confirmare în practica parlamentară occidentală. Să examinăm bunăoară modul în care au fost rînduite și în cele din urmă aplicate raporturile între puteri în cea de-a V-a Republică franceză, potrivit Constituției din 1958. După cei 12 ani de existență a regimului celei de-a IV-a Republici, Adunarea Națională franceză, investind ca șef al statului pe generalul de Gaulle, a acordat executivului împuternicirea de a elabora o nouă constituție, ceea ce a însemnat de fapt „actul de renunțare a parlamentului la controlul asupra puterii executive"[6]. „Principiile noii constituții trebuiau să

[3] *Ibidem.*
[4] *Ibidem.*
[5] *Ibidem.*
[6] Vezi Gh. Gheorghe, *op. cit.*, p. 183.

fie următoarele: a) singur sufragiul universal este sursa puterii; din sufragiul universal sau din instanțele alese prin el derivă puterea legislativă și cea executivă; b) puterea executivă și puterea legislativă trebuie să fie efectiv separate, astfel încît guvernul și parlamentul să-și asume fiecare pentru partea sa și sub responsabilitatea sa plenitudinea atribuțiilor ce le revin; c) guvernul trebuie să fie responsabil în fața parlamentului; d) e necesar ca autoritatea judecătorească să rămînă independentă pentru a fi în stare să asigure respectul libertăților esențiale, așa cum ele sînd definite în preambulul Constituției din 1946 și în Declarația drepturilor omului la care se referă"[7]. La o privire superficială, aceste principii par a configura formula „clasică" a separației puterilor, cu o ușoară supraordonare a parlamentului față de executiv, întrucît guvernul rămîne responsabil în fața parlamentului. Această perfectă echilibrare a puterilor pare să fi fost și intenția generalului de Gaulle, de vreme ce declara: „Toate principiile și experiențele cer ca puterile statului, legislativă, executivă și judecătorească să fie net separate și puternic echilibrate"[8]. În realitate însă organizarea statală, așa cum a fost ea consacrată ulterior, nu lăsa nici un dubiu asupra faptului că nu parlamentul, ci președintele republicii a devenit autoritatea supremă în stat, el asigurînd „prin arbitrajul său, funcționarea regulată a puterilor publice, precum și continuitatea statului", cum preciza art. 5 al Constituției. Calitatea președintelui de persoană așezată în vîrful piramidei statale a societății rezulta deplin din aria aproape stingheritoare de competențe, ferm reclamate de către însuși președinte: „Trebuie să fie bine înțeles faptul că — spunea acesta — autoritatea indivizibilă a statului este încredințată în întregime președintelui de către poporul care l-a ales, că nu există autoritate ministerială, civilă, militară și judiciară care să nu-i fie conferite și exercitate de către el"[9]. Dincolo de ocean, situația nu se deosebește esențial, așa cum dealtfel mărturisesc unii doctrinari: „America a întors spatele tradițiilor timpurilor revoluționare și a creat o putere a unui singur om de tipul cel mai puternic. Președintele, care nu este destinat să fie decît un agent al Congresului, a devenit liderul ramurii legislative, concomitent cu conducerea executivului. Președintele de astăzi și președintele de acum un secol aparțin unor tipuri distincte de guvernare"[10].

Față în față cu evidența ficțiunii separației puterilor, în formularea „clasică" a acestui principiu, doctrina și practica parlamentară burgheză s-a îndreptat spre așa-zisa „colaborare", „cooperare" a puterilor, păstrînd însă cadrul și datele problemei cu privire la independența și egalitatea acestora. Așadar, granițele rigide care le-au separat au fost desființate spre a înlesni colaborarea puterilor[11]. S-a spus, de exemplu, că separația puterilor nu exclude colaborarea; fiecare dintre puteri, deși este abilitată cu exercitarea unei anumite funcții, participă în același timp și la exercitarea funcțiilor celorlalte puteri"[12]. Chiar Montesquieu, spunea Duguit, nu și-a construit teoria separației puterilor în sensul unei delimitări rigide a acestora; el a considerat că trebuie să existe

[7] Vezi Pierre Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, ed. a II-a, Paris, 1971, p. 132.
[8] *Ibidem*, p. 157.
[9] *Ibidem.*
[10] Vezi Édouard Lambert, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis*, Paris, 1921, p. 210—211.
[11] În legătură cu aceasta vezi și Gh. Gheorghe, *op. cit.*, pp. 13 și urm.
[12] Vezi Pierre Lalumière și André Demichel, *op. cit.*, p. 6.

o acțiune continuă a celor două puteri, una asupra alteia, „o veritabilă colaborare“[13].

Acest sistem, caracterizat prin așa-zisul „echilibru al puterilor“ sau, în varianta lui „modernă“, prin „cooperarea între puteri“, nu putea fi păstrat. Aceasta nu numai pentru că el venea în contradicție cu teoria „clasică“ a separației puterilor, dar și pentru că elementele pozitive ale sistemului ar fi putut fi folosite de forțele progresiste și democratice în detrimentul intereselor burgheziei. Într-adevăr, separarea, limitarea puterilor, crearea unor frîne și contraponderi pentru a preîntîmpina concentrarea și acapararea puterii în interesul unei persoane, al unor grupări sau al unui grup al societății ar fi putut fi folosite în apărarea organelor reprezentative ale statului, împotriva concentrării puterii în mîinile guvernului și ale administrației, pentru preîntîmpinarea sau combaterea abuzurilor, în apărarea libertăților politice și a drepturilor sociale la nivelul contemporan al tehnicii și civilizației[14]. Iată de ce, trecerea de la formula „clasică“ a separației puterilor la varianta ei „actualizată“, „modernă“, „contemporană“, a însemnat în cele din urmă alunecarea tot mai deschisă spre ideea și practica supremației uneia dintre puteri — aceea a executivului.

b) În cadrul celei de-a doua tendințe, promovată și astăzi, singura modalitate posibilă și eficientă, din rîndul variantelor de înțelegere și aplicare a principiului separației puterilor, se socotește a fi recunoașterea supremației uneia dintre puteri Chiar promotorii ideii colaborării puterilor, a cooperării dintre acestea au admis că, în cele din urmă, una dintre puteri este și trebuie să fie, indiscutabil, supremă față de celelalte. Echilibrul puterilor, spunea

[13] Vezi Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel,* Vol. II, ed. a III-a, Paris, 1928, p. 666.

[14] Vezi L. Lőrincz, *op. cit.,* p. 101.

de exemplu Duverger, este foarte nestabil, un organ predomină de obicei asupra celuilalt[15].

Problema problemelor este însă aceea de a ști care este acel organ ce se constituie sau ar trebui să se constituie ca suprem față de celelalte? În mod firesc, dacă se are în vedere formula clasică a separației puterilor, atunci puterea legiuitoare ar trebui să îndeplinească rolul unei puteri diriguitoare, deoarece parlamentul — prin modul lui de alcătuire, prin componență și competență — este cel mai chemat să exprime și să realizeze „suveranitatea națiunii“. Pentru materializarea unui asemenea rol, e necesar să-i fie recunoscute parlamentului cel puțin două importante prerogative: legiferarea și controlul asupra activității executivului. Aceste prerogative i-au fost formal recunoscute, dar practica regimului parlamentar burghez le-a deformat treptat esența și le-a îngrădit posibilitățile de manifestare, astfel încît executivul a fost acela care a ajuns să inaugureze regeasca dominare asupra celorlalte două puteri.

Deprecierea rolului parlamentului în favoarea puterii executive este prezentată, uneori, ca fenomen legic, izvorît din „criza de adaptare“ a acestuia la noile realități contemporane. La polul opus, creșterea rolului puterii executive și predominarea acestei puteri asupra celorlalte apare astfel ca „necesitate obiectivă“.

Încercînd să motiveze „criza de adaptare“ a Congresului S.U.A., Samuel P. Huntington invocă mai mulți factori[16].

[15] Vezi M. Duverger, *Droit constitutionnel et institutions politiques,* Paris, 1955, p. 530.

[16] Vezi Samuel P. Huntington, *Congressional Responses to the Twentieth Century,* în vol. „Congress and the President“, Googyear Publishing Company, Inc., Pacific Palisados, California, 1971, pp. 8 și urm.

În primul rînd ar fi vorba de „extraordinara expansiune" a responsabilităților guvernului național, care a justificat dealtfel creșterea numerică a aparatului acestuia. Astfel, dacă în 1901 guvernul național avea 351.798 funcționari, adică 1,5% din forța de muncă națională, în 1962 el avea 5.232.819 funcționari, adică 7% din forța de muncă. Expansiunea guvernului a mers în paralel cu apariția altor organizații naționale birocratice, o adevărată „revoluție organizațională", ceea ce a provocat în general o criză de adaptare instituțională, de care nu a fost scutit nici Congresul[17]. Dacă pe timpul lui Henry Clay, spunea Huntington, nucleul guvernării naționale era Camera Reprezentanților, „care a absorbit toate sentimentele naționale și toată puterea afectivă a țării", instituția președintelui fiind pe punctul de a deveni un organism slab și secundar, mișcarea jacksoniană a salvat președenția de la această soartă, democratizînd-o, extinzîndu-i bazele populare și restaurînd-o ca centru al vitalității și conducerii în guvernarea națională. Huntington are, în parte, dreptate. Într-adevăr, față

[17] Pentru a convinge mai bine, S. P. Huntington invocă asemenea „crize de adaptare" și în alte locuri, cu privire la alte instituții și în alte perioade. „Crizele", după părerea sa, intervin de obicei atunci cînd o instituție își pierde sursele anterioare de sprijin sau cînd nu reușește să se adapteze la apariția unor noi forțe sociale. O asemenea „criză" a cuprins Camera Comunelor înainte de reforma din 1932, cînd noi forțe sociale au apărut în Anglia, care cereau admiterea lor în arena politică și posibilitatea de a participa la conducerea politică. Lărgirea însă a compoziției camerei și reforma sistemului de alegeri ar fi „rezolvat" această criză, revitalizînd camera și făcînd-o capabilă să continue a fi principalul organism al puterii în guvernarea britanică. Curtea Supremă a S.U.A. ar fi trecut printr-o criză similară în anii 1936—1937, ca urmare a invalidării a 12 acte ale Congresului. Amenințările lui Roosevelt că va cere reorganizarea Curții a pus-o pe aceasta în fața alternativei: „să se reformeze" sau „să fie reformată". Curtea a optat pentru prima cale (*op. cit.*, p. 9).

de impulsivitatea elitei financiaro-negustorești — pe frontispiciul căreia, cum avea să spună Francis J. Grund, stă inscripția „intrare interzisă, cu excepția afacerilor"[18] —, care în așa-numitele *congressional-caucus* dicta alegerea președinților și a înalților funcționari federali, fermierii săraci, meșteșugarii și muncitorii vedeau în Andrew Jackson, viitorul președinte — cel ce făgăduia că instituțiile naționale vor fi în slujba fiecărui cetățean în mod egal și nu a unui pumn de capitaliști în detrimentul celor mulți[19] —, purtătorul unei cauze demne de urmat. Alegerea lui Andrew Jackson în funcția de președinte era, paradoxal, o consecință a democratizării societății americane, pe cale de transformare ca urmare a extinderii pieții externe și a începuturilor revoluției industriale, reprezentînd o oarecare împlinire a aspirațiilor reale ale forțelor populare. Adevărul adevărat este însă că Andrew Jackson, fără să fi adus o schimbare de idei sau de program, n-a făcut altceva decît să reprezinte noile pături îmbogățite, care erau tot atît de avide și de rapace ca cele vechi[20].

În al doilea rînd, cauzele intrinseci ale deprecierii rolul Congresului ~~ar fi izolarea sa~~, dispersarea puterii în interiorul său și deplasarea sa tot mai accentuată spre activități de control a executivului. Aceste trei tendințe și în același timp cauze, declară fatalmente Huntington, au dominat și domină evoluția Congresului în secolul XX. Să recunoaștem că, deși, ca și alți doctrinari burghezi, nu sesizează adevăratele, hotărîtoarele și insurmontabilele cauze ale crizei societății capitaliste în general, a democrației burgheze și a regimului parlamentar în special — izvorîte din

[18] Cf. Richard Hofstadter, *Batisseurs d'une tradition*, Paris, 1966, p. 85.

[19] Vezi Camil Mureșan și Alexandru Vianu, *op. cit.*, p. 141—142.

[20] *Ibidem*, p. 157—158.

contradicțiile fundamentale și ireconciliabile ale acestei societăți —, unele din elementele constituitive ale tendințelor semnalate reprezintă o realitate. Ele nu sînt însă cauzele actualelor fenomene ale regimului parlamentar american, ci unele din efectele palpabile ale adevăratelor cauze: contradicțiile economice, sociale și politice ale întregului sistem societal.

Izolarea Congresului de alte grupuri sociale și instituții politice este explicată prin: aa) creșterea duratei învestiturii membrilor Congresului[21]; ab) ca urmare a creșterii duratei învestiturii membrilor Congresului, apariția fenomenului senioriei, mai ales în Senat, precum și în ceea ce-i privește pe *speakeri*[22]; ac) condiția unei repetate învestituri ca membru al Congresului pentru a putea deveni lider și în special *speaker*, persoană deosebit de influentă și cu importante atribuții, atît în cameră cît și în senat[23]; ad) imposibilitatea pentru liderii Congresului de a deveni și lideri publici, ei rămînînd, cam după a patra legislatură, definitiv angajați pentru o carieră în cadrul camerelor, care le sînt, așa cum se zice că au fost pentru Johnson, „credință, chemare, club, obicei, relaxare, manie și dragoste"[24]; ae) diminuarea considerabilă a procesului schimbului de persoane între Congres și administrație[25]; af) originea socială și cariera membrilor Congresului, în sensul că majoritatea acestora provin din mediul rural sau din mici orășele, unde au îndeplinit diferite funcții, devenind, cu timpul, politicieni de profesie[26]; ag) patriotismul local al membrilor Congresului, profesat în dauna intereselor naționale, explicabil nu numai prin absența mobilității dintre Congres și ramura executivă, mediile diferite de proveniență ale liderilor celor două ramuri ale puterii, dar și prin dorința acestora — cum spunea un senator — de a „supraviețui politicește"[27], dorință nerealizabilă dacă ei nu militează în primul rînd și cu succes pentru rezolvarea problemelor localităților pe care le reprezintă. Această din urmă împrejurare pare a fi considerată hotărîtoare, socotindu-se că ea a determinat, în principal, izolarea Congresului ca organ legislativ față de interesele care au apărut în timpul „revoluției organizaționale". „Cum pot fi reprezentate instituțiile și interesele naționale — se întreba Hun-

[21] În 1900, doar 9% din membrii Camerei Reprezentanților au avut această calitate cinci legislaturi sau mai mult și mai puțin de 1% aveau zece legislaturi sau mai mult. În 1957, 45% din Cameră aveau cinci legislaturi sau mai mult și 14% aveau zece legislaturi sau mai mult. În 1961, 90% din Cameră erau veterani și cca 2/3 din senatori aveau mai mult de o legislatură. (Vezi o situație detaliată în S. P. Huntington, *op. cit.*, p. 10).

[22] Doar în 1915 și 1921 vechimea a fost neglijată în alegerea *speaker*-ului și a președinților de comitete. (*Ibidem*, p. 11).

[23] În 1961, 57 de lideri ai Camerei au ajuns la o medie de 20 de ani de „slujbă" în „camera de jos" și 34 de lideri ai Senatului la cea de 16 ani în „camera de sus". (Cf. S. P. Huntington, *op. cit*, p. 11).

[24] Vezi Theodore H. White, *The Making of the President*, 1960, New York, Atheneum Publishers, 1961, p. 132.

[25] Dacă între anii 1861 și 1896, 37% din cei numiți în posturi în cabinetul președintelui au făcut anterior parte din cameră sau din Senat, între 1897—1940 numai 19% din membrii cabinetului erau foști deputați sau senatori, iar între anii 1941—1963 dar 15%. În anul 1963, în afară de președinte și vicepreședinte, doar unul din cei 75 principali funcționari ai administrației Kennedy fuseseră anterior în Congres. Același fenomen caracterizează și procesul invers: trecerea din administrație în poziție de lideri în Congres; în anul 1963 numai unul din cei 81 de lideri ai Congresului fusese mai înainte în cabinetul președintelui. (Cf. S. P. Huntington, *op. cit.*, p. 13).

[26] De exemplu, dacă în 1907 doar 5% din liderii Congresului nu aveau o altă ocupație în afară de politică, în 1963, 22% din liderii Congresului își petreceau aproape toată viața în politica electorală. (*Ibidem*, p. 15).

[27] Vezi S. P. Huntington, *op. cit.*, p. 16.

tington— printr-un organ legislativ ales local?" În absența unui răspuns lesnicios la această întrebare s-a ajuns — se spune — la un sistem de reprezentare trinar: interesele particulare teritoriale sînt reprezentate în și prin Congres, interesele particulare funcționale sînt reprezentate în și prin administrație, iar interesul național este reprezentat, teritorial și funcțional, prin președinte[28].

Procesul „dispersării puterii" în Congres s-ar reflecta, după spusele doctrinarilor burghezi, în slăbirea conducerii centrale a Congresului și, ca urmare, deprecierea autorității acestuia în „legăturile cu grupurile dominante și cele mai dinamice ale societății, precum și în încercarea de integrare a corpurilor sale specializate"[29]. Cum specializarea funcțională și centralizarea autorității sînt considerate a fi tendințele dominante ale dezvoltării instituționale din secolul XX, pe de o parte, iar pe de altă parte, cum Congresul, prin comitetele și subcomitetele[30] sale a reușit doar să se specializeze mai accentuat, nu însă să permanentizeze centralizarea autorității, concluzia nu poate fi decît una: el a răspuns și răspunde doar pe jumătate la imperativele societății moderne.

În sfîrșit, izolarea Congresului de forțele sociale externe lui și dispersarea puterii ar fi determinat — potrivit acelorași păreri — schimbări semnificative în funcțiile Congresului: funcția legislativă a Congresului s-ar fi transformat simțitor într-o operație de temporizare legislativă ori de amendare a proiectelor de legi, dar, în schimb, ar fi crescut în importanță și conținut atribuțiile sale de control. Poate că situația Congresului n-ar trebui să îngrijoreze de vreme ce el, totuși, legiferează, iar atribuțiile sale de control s-au intensificat și lărgit. În locul altor concluzii preferăm, în context, un extras dintr-un document retrospectiv: „Pentru oricine studiază modul de guvernare este extrem de clar că rolul Congresului în determinarea politicii naționale, de apărare sau în alte privințe s-a deteriorat cu anii. Tot mai mult rolul Congresului a devenit cel al unui unchi certăreț, dar în esență amabil, care se plînge în timp ce pufăie furios din pipă, dar care, pînă la urmă, așa cum se așteptau toți, cedează și dă permisiunea, capitulează sau își ridică brațele blagoslovind; apoi, se întoarce la scaunul lui turnant să mai dormiteze un an și se trezește doar ca să mai arunce cîteodată o privire jos, în stradă și, bombănind, să-și exprime îndoiala dacă a făcut ceea ce trebuia să facă"[31].

Și-atunci, care ar fi remediul? Adaptarea sau reforma Congresului, ori și una și alta?

Firește, una din „soluțiile" posibile, în sensul părerii unei importante părți a doctrinei burgheze, ar fi să nu se facă nimic. În loc să scape din această dilemă, cum spun unii, aceea dintre adaptare sau reformă, Congresul ar putea învăța să trăiască cu

[28] *Ibidem*, p. 18. „O mie de noi *«officials»* — spune Huntington, — vin la Washington, sosiți proaspăt din popor, reprezentînd diverse forțe, alături de noul președinte, și aducînd cu ei cerințe noi, idealuri noi, o nouă putere. Aici se află cu adevărat guvernarea reprezentativă, într-un mod pe care Congresul nu-l mai cunoaște de mai multe decenii". Ne îngăduim să reținem atenția asupra faptului că fiecare nouă administrație este departe de a fi alcătuită din „oameni veniți din popor", că ea în nici un caz nu reprezintă o „nouă putere" și că este departe de a fi cu adevărat „reprezentativă" pentru ceea ce înseamnă, în sens autentic, „poporul american".

[29] *Ibidem*, p. 19.

[30] Momentul hotărîtor în creșterea gradului de specializare a comitetelor și subcomitetelor și implicit a autorității lor se consideră a fi actul reorganizării legislative din 1946, care a redus comitetele de la 81 la 34, dar a sporit subcomitetele la peste 250 și a accentuat importanța conducătorilor (președinților) acestora.

[31] Vezi House Report 1406, 87th Congress, 2nd Session, 1962, p. 7. (Cf. S. P. Huntington, *op. cit.*, p. 24).

ea. Păstrarea Congresului în raporturile sale față de executiv într-o stare ambiguă și mai puțin iritantă decît provocarea lorzilor față de Asquith sau cea a Curții Supreme față de Roosevelt, amînarea și amendarea cu prudență și circumspecție a proiectelor de legi ale executivului ar face ca procesul legislativ inițiat de guvern să fie mereu aproape de impas și de eșuare, fără însă ca acestea să se producă vreodată. Sistemul ar dura astfel cît ar ține Congresul, fără să fie epuizată răbdarea ramurii executive și a publicului.[32]

O cale de „revitalizare" a Congresului și reașezare a sa la locul legitim ar fi totuși aceea a restructurării relațiilor de putere existente între el și celelalte categorii de organe ale statului, și în primul rînd față de ramura executivă. Printre măsurile ce ar converge spre înfăptuirea unor astfel de „reforme fundamentale" se indică și întărirea disciplinei de partid în Congres, pentru a se asigura sprijinul măsurilor președintelui de către propriul său partid. Numai că o asemenea măsură este, neîndoielnic, nu un mijloc de „reanimare" a Congresului, ci tocmai unul de mai deplină aservire a lui față de executiv, Congresul nefiind decît un simplu receptacul al vrerilor președintelui, care este șeful ramurii executive. În contextul acelorași măsuri, s-ar putea acționa în direcția ameliorării și în cele din urmă a înlăturării fenomenului de „dispersare a puterii" în Congres, ca și în direcția accentuării mobilității rotației liderilor Congresului cu cei din administrație.[33] Căile concrete de realizare a unor asemenea deziderate nu numai că se dovedesc a fi extrem de anevoioase, dar ele sînt indiscutabil ineficiente, căci nu conduc la rezultatul urmărit — reașezarea Congresului la locul

[32] Vezi S. P. Huntington, *op. cit.*, p. 26.
[33] *Ibidem*, p. 28.

său legitim —, ci tocmai la un rezultat contrar: accentuarea aservirii Congresului față de executiv.

Ar rămîne, așadar, soluția hibridă de adaptare și reformă în același timp. Dar cum anume? Fără îndoială mult mai greu, pentru că impedimentele semnalate în calea adaptării, precum și cele existente în calea reformei, nu numai că nu dispar, dar își multiplică forța obstructivă prin însumarea lor în unul și același fenomen. Și totuși, o „soluție" este oferită, care, așa cum se va vedea, nu poate fi taxată ca părere izolată, ci ca un punct de vedere ce se înscrie în ceea ce caracterizează „ofensiva" doctrinei burgheze actuale. Care este aceasta? Renunțarea pur și simplu de către Congres la funcția sa legislativă în favoarea ramurii executive. „Adunările reprezentative — se argumentează — și-au dobîndit funcțiile legislative în secolele XVII și XVIII; nu există însă nici un motiv pentru care libertatea, democrația și guvernarea constituțională să depindă, în secolul XX, de exercitarea acestor funcții de către ele. Legiferarea a devenit mult prea complexă din punct de vedere politic pentru a putea fi întreprinsă efectiv de o adunare reprezentativă. Activitatea principală de legiferare ar putea fi îndeplinită, și este tot mai mult, de cele trei «camere» ale ramurii executive, birocrația, administrația și președintele... Cînd exercitarea unei funcții devine nefuncțională în activitatea unei instituții, calea rațională este de a o abandona în favoarea altor funcții".[34] Această „soluție" este apoi detaliată prin arătarea cîtorva din căile concrete de realizare a ei: restrîngerea puterii Congresului de a amîna pe termen nedefinit propunerile legislative ale președintelui, puterea sa de veto la aceste propuneri devenind astfel o „putere-rezervă", de care, constrîns fiind, nu ar uza niciodată; orientarea precumpănitoare a Congresului spre

[34] *Ibidem*, pp. 29—30.

funcțiile de servire a alegătorilor și de control a ramurii executive.

Nu este greu de întrevăzut aici o asemenea restructurare a funcțiilor Congresului care ar face din el un simplu element decorativ în sistemul democrației burgheze, din moment ce legiferarea, ca act suprem de voință și de opțiune a celor reprezentați, nu i-ar mai aparține ca atribuție fundamentală, inerentă și exclusivă.

Și totuși, restructurarea funcțiilor adunărilor reprezentative în favoarea executivului este cu asiduitate prezentată ca fenomen „necesar", „obiectiv", „singurul rațional". Astfel, Jacques Chastenet, fără a se deosebi substanțial în argumentare de Huntington, semnalînd creșterea progresivă a rolului statului, care a ajuns „să se intereseze de toate manifestările de activitate ale cetățenilor", ajunge la concluzia că „aceasta implică o legislație considerabilă, continuă și cu caracter tehnic, în care vechile metode parlamentare au devenit incapabile".[35] Mirkine-Guetzévitch sesizînd, de această dată așa-zisa trecere a instituțiilor de la faza doctrinală la faza pozitivă, aprecia că „această transformare a doctrinei în tehnică, a filosofiei dreptului în tehnică politică (a se citi renunțarea la principiile regimului parlamentar și în special la cel al separației puterilor — n.n.), ar putea fi fenomenul cel mai caracteristic al evoluției dreptului constituțional".[36] Caracterul „necesar" al preponderenței executivului asupra parlamentului este prezentat de G. Burdeau prin invocarea neputinței adunărilor reprezentative de a avea imaginea politicii creatoare, fiind necesară, din acest motiv, intervenția unui factor catalizator, care nu poate fi altul decît președintele și echipa sa ministerială, parlamentului revenindu-i doar rolul de a consimți sau de a respinge.[37] „Adunările, văzute în multitudinea lor — spunea André Tardieu — sînt incompetente și nepricepute. Această mediocritate parlamentară se repercutează astfel asupra muncii legislative."[38]

Tabloul vieții parlamentare burgheze va putea fi privit mai limpede ori el se va dezvălui mai convingător dacă vom urmări procesul înfăptuirii a două din cele mai importante funcții parlamentare: legiferarea și controlul asupra activității executivului. Se va vedea astfel cum presiunile executivului asupra parlamentului nu numai că înconjoară, dar izbutesc să împresoare manifestările faptice ale parlamentului, reușind să facă din ceea ce el ar trebui să fie — organul autorității superioare — ceea ce n-ar trebui să fie — un corp auxiliar al executivului.

[35] Vezi Jacques Chastenet, *Le Parlement d'Angleterre*, Paris, 1946, p. 133.

[36] Vezi: B. Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, 1936, p. 195.

Secțiunea 2

LIMITELE ACTIVITĂȚII LEGISLATIVE A PARLAMENTULUI

În teoria clasică liberală a democrației burgheze — așa cum, pe bună dreptate, s-a remarcat —, parlamentul este prezentat ca organ reprezentativ care întruchipează și exercită puterea politică a poporului, exprimînd voința acestuia prin legi.[39] Se recunoaște însă, de cele mai multe ori, că învestirea parla-

[37] Vezi Georges Burdeau, *Traité de science politique. La démocratie gouvernante. Ses structures gouvernementales*, Paris, 1957, p. 237.

[38] Vezi André Tardieu, *La profession parlementaire*, Paris, 1937, p. 151. Vezi mai pe larg asupra acestor puncte de vedere și a altora, Gh. Gheorghe, *op. cit.*, pp. 18 și urm.

[39] Vezi mai pe larg, L. Lőrincz, *op. cit.*, p. 103 și urm.

mentului cu funcția legislativă, ca și a puterilor executive și judecătorești cu celelalte funcții, provine mai degrabă dintr-un sentiment confuz despre ceea ce trebuie să fie tradiția democratică, decît din realitatea faptelor.[40] Într-adevăr, numeroase obstacole sînt ridicate și numeroase restricții sînt create în fața exercitării puterii legiuitoare de către parlament.

Înainte de a prezenta cîteva din aceste obstacole și restricții, o problemă de fond, fundamentală, trebuie reținută prioritar. Indiferent cum și în ce limite va funcționa puterea legiuitoare, ea nu poate să exprime „voința generală" cît timp, prin modul său de alcătuire, prin componența și conținutul atribuțiilor sale, prin funcțiile ce are a îndeplini, parlamentul este și rămîne o instituție burgheză a cărei menire o constituie exprimarea și afirmarea voinței unei minorități, a clasei exploatatoare, ca voință general-obligatorie față de majoritate, față de întregul popor. Clasa dominantă din statele capitaliste face totul pentru revizuirea structurilor organizatorice și funcționale ale parlamentului în liniile de forță ale intereselor ei. Și pentru a realiza aceasta nimic nu o împiedică sau reține, începînd cu impunerea unor restricții la exercițiul dreptului de a alege și a fi ales în organele reprezentative, privarea oamenilor muncii de posibilitatea exprimării convingerilor, scoaterea în afara legii a partidelor clasei muncitoare etc. și terminînd chiar cu forme de intimidare religioasă a alegătorilor.[41] Chiar în aceste condiții, în-

[40] Vezi *Parlements*, editată de Union Interparlementaire, Presses Universitaire de France, Paris, 1966, p. 149.

[41] Spune îndeajuns faptul că, de exemplu, în cadrul unei ședințe a Conferinței episcopale italiene, Papa Paul al VI-lea a cerut alegătorilor romano-catolici să nu-i sprijine pe comuniști la alegerile politice generale ce au avut loc în luna iunie 1976 . Față de aceasta, presa italiană se întreba, pe bună dreptate, dacă există „limite ale laicității și autonomiei statului" *(La Stampa)*, considerînd că „biserica

deajuns de semnificative pentru a putea aprecia esența și rosturile parlamentului burghez, numeroase alte împrejurări vin să ateste îngrădirea exercitării puterii legiuitoare a acestuia. Ne vom referi, în cele ce urmează, la cîteva din limitele activității legislative a parlamentului.

A. *NOȚIUNEA DE LEGE ȘI DOMENIUL LEGII*

Ce este mai bine să facă un parlament: să legifereze sau nu? Răspunsul la această întrebare, pe care și-o pun unii din doctrinarii burghezi și poate însăși parlamentarii, fie el afirmativ sau negativ, este — se zice — de un tot atît „nefericit augur". Congresul este o frecventă sursă de necazuri și pentru prietenii și pentru dușmanii săi — spune S. P. Huntington. Unii țintesc nereușita lui fie pentru că nu legiferează deloc, fie pentru că legiferează prea puțin sau prea tîrziu. Alții reproșează parlamentarilor că legiferează prea mult și cum inițiativa legislativă aparține preponderent executivului, atrag atenția asupra pericolelor constituționale derivînd din permanenta subordonare a unei ramuri față de alta. Astfel, în vreme ce Congresul american, de pildă, este organismul socotit obstrucțio-

violează astfel unul din punctele esențiale ale Concordatului și anume neamestecul în lupta politică" *(La Republica)* că acest demers al papei reprezintă „cea mai explicită și mai apăsătoare intervenție din cele la care a recurs biserica în întreaga peroadă postbelică" *(Il Tempo)*. Dar, în ciuda acestei „intervenții electorale" a papei, comuniștii italieni și în general forțele de stînga au înregistrat în alegerile din iunie 1976 un semnificativ succes: pentru Senat, comuniștii au obținut 116 locuri, adică cu 22 locuri mai mult decît în 1972, iar pentru cameră ei au obținut 228 de locuri, adică cu 49 de locuri mai mult decît în 1972.

nist de către dușmanii săi, el este, în același timp, și sursa disperării pentru prietenii lui.[42]

Acest paradox, aflat la rădăcina problemei Congresului, cum îl califică Huntington, a existat dintotdeauna, dar a apărut cu intensitatea ce l-a făcut pe deplin sesizabil în vremea celui ce a fost ales de patru ori la rînd în funcția de președinte al S.U.A. — Franklin Delano Roosevelt. *New Deal*-ul rooseveltian[43] promitea poporului american „o nouă orientare", în parte realizată, dar el a implicat și o adaptare, dacă nu chiar o reformă a convingerilor și atitudinii Congresului, pentru a-l face să urmeze programul legislativ al președintelui, înfăptuit, în unele cazuri, pe muchie de cuțit. Dar, „paradoxul" despre care se vorbește nu a fost mai puțin simțit nici pe timpul celui mai tînăr președinte al S.U.A.,[44]

[42] Vezi S. P. Huntington, *Congressional Responses to the Twentieth Century*, în vol. „Congress and the President", California, 1971, p. 8.

[43] Vezi mai pe larg, Camil Mureșan și Alex. Vianu, *op. cit.*, pp. 491 și urm. Așa cum precizează și autorii citați, istoriografia marxistă a arătat că *New-Deal*-ul a fost o politică liberală moderată a burgheziei monopoliste, o politică de reforme și de concesii față de masele largi, determinată nu de tendințele idealiste ale cercurilor conducătoare, ci de adînci conflicte de clasă și dintre partide. În condițiile puternicelor zguduiri și ale avîntului mișcării muncitorești și democratice, liberalismul rooseveltian a dovedit că, recurgînd la această metodă, s-a putut obține, în acei ani, în cadrul democrației burgheze americane, soluționarea vremelnică a conflictelor sociale acute (*op. cit.*, p. 492).

[44] Theodore Roosevelt a ajuns președinte ca urmare a decesului lui McKinley printr-un atentat; John F. Kennedy, care la data alegerii avea 43 de ani împliniți, era cel mai tînăr președinte al S.U.A. *ales*. Cei doi „tineri" rămîn însă alături în galeria de președinți ai S.U.A. nu numai prin vîrsta lor și, înainte de toate, prin capacitatea ce avea să le aducă admirația, dar și printr-un joc al destinului cu cele două fețe ale lui: primul devenea din vicepreședinte președinte al S.U.A. prin căderea predecesorului său sub gloanțele atentatorilor; al doilea, murind din cauza aceleiași perfecte nebunii, deschidea succesiunea politică în favoarea vicepreședintelui său.

celălalt Roosevelt. Aplicarea concepției sale, însumată în doctrina *The Stewardship Theory*, potrivit căreia președintele are dreptul și datoria să ia orice inițiativă care nu e interzisă expres prin legi sau prin Constituție, implica aducerea Congresului la o semnificativă tăcere legislativă. În sfîrșit, pentru a mai da un exemplu, pendularea Congresului între a legifera și a nu legifera a fost la fel de puternic resimțită în perioada mandatului lui John Fitzgerald Kennedy. Atunci cînd Congresul, în anul 1963, nu a urmat, cu înțelegerea și rapiditatea așteptată, programul legislativ al președintelui, mulți din adepții lui Kennedy și nu numai aceștia se întrebau ce fel de corp legislativ este acela care nu vrea sau nu poate să legifereze? Cînd, în 1964, același al 88-lea Congres a legiferat, potrivit programului, în materia drepturilor civile, a taxelor și în alte domenii, prietenii Congresului i-au deplîns acestuia soarta de a se fi supus dictatului prezidențial.

Oricum, indiferent de calea pe care o alege Congresul pentru a ieși din dilemă, este cert că el, totuși, trebuie să legifereze, chiar dacă acest lucru îl face mai mult, mai puțin, mai repede sau mai încet decît o dorește puterea executivă. Pentru ca parlamentul să se poată însă manifesta în atribuțiile sale legislative, una din condițiile esențiale o constituie clarificarea conceptului de *lege*. Or, deși se recunoaște, adeseori, că „legea este actul esențial al parlamentului", în egală măsură se recunoaște, de asemenea, că „noțiunea de lege rămîne totuși neclară".[45] Fără a stărui prea mult asupra semnificațiilor și implicațiilor operației de clarificare a conceptului de lege, ne mărginim doar să învederăm că atîta timp cît nu se va cunoaște limpede ceea ce este și trebuie să fie legea, din punctul de vedere al conținutului ei material și al formelor proceduale în

[45] Vezi *Parlements*, cit. supra, pp. 117—150.

care și prin care legea trebuie să se constituie, nu se va ști ce anume trebuie să facă parlamentul și prin ce se materializează rolul și poziția sa în aparatul de stat burghez.

Doctrina burgheză — cum deja s-a putut reține —, în încercarea de determinare a conceptului de lege a oscilat și încă oscilează între criteriul *material* și cel *formal* de definire a acesteia. În cazul asimilării criteriului material, decisiv pentru definirea legii apare cuprinsul acesteia, indiferent dacă actul emană sau nu de la organul legiuitor. Dimpotrivă, dacă punctul de plecare în demersul făcut spre definirea legii este criteriul formal, atunci, indiferent de conținutul actului, ceea ce prevalează în calificarea lui ca lege este faptul că el emană de la organul legiuitor și a fost adoptat cu respectarea unei proceduri instituite în acest scop.

Raportînd opțiunea dintre cele două criterii la problema supremației executivului sau legislativului și încercînd o evaluare a rezultatelor posibile la care ar putea conduce alegerea unui criteriu sau a celuilalt, volens-nolens concluzia nu poate fi decît una: supremația faptică a executivului față de parlament. Într-adevăr, dacă ceea ce prevalează în definirea legii este criteriul material, actul emis de către executiv va fi socotit lege, prin nesocotirea faptului că el nu reprezintă emanația de voință a autorității legislative. Pe această cale, executivul se poate substitui oricînd și cu destulă ușurință în atribuțiile legislative ale parlamentului. De asemenea, dacă ceea ce prevalează în definirea legii este criteriul formal, parlamentul poate fi orientat spre adoptarea unor acte nesemnificative din punctul de vedere al conținutului lor, ce vor fi totuși socotite legi numai datorită faptului că ele provin de la autoritatea legislativă și au fost adoptate după o anume procedură. Pe această cale însă, parlamentul este constrîns la o activitate formală, rămînînd pe seama executivului să intervină în problemele importante, ce trebuie să facă obiectul reglementării.

Chiar dacă noțiunea de lege a dobîndit ori ar dobîndi limpezime aceasta nu poate încă conduce la asigurarea supremației parlamentului față de executiv, cît timp se păstrează neclaritate asupra domeniilor în care parlamentul trebuie să intervină prin propriile sale acte. Practica activității parlamentare în statele burgheze este, din acest punct de vedere, diferită, dar cu aceleași consecințe negative în limitarea activității legislative a parlamentului.

Un observator al evoluției raporturilor, pe acest teren, dintre executiv și parlament, remarca că, în domeniul politicii interne, influența Congresului american, deși este indubitabil mai mare decît în domeniul extern, unde în fixarea politicii și în problemele apărării naționale practic el nu mai are vreo substanțială competență, se rezumă la coordonarea și detalierea legislației, fiind nesemnificativă în ceea ce privește stabilirea obiectului și conținutului acesteia. Constatînd această realitate și considerînd-o drept o evoluție firească în condițiile realităților contemporane, autorul în cauză milita pentru „soluția" ca, față de măsurile „urgente", să acționeze executivul, Congresul îndeplinind în aceste situații doar o „funcție de legitimare", iar, față de măsurile „neurgente" să continue a-și exercita veto-ul său asupra proiectelor de legi ale executivului.[46] Nu trebuie să se revină la lectura textului spre a se putea observa că nu putea fi găsită o „soluție" mai cețoasă și mai fragilă decît aceasta pentru a delimita competențele dintre parlament și executiv. În primul rînd, se poate întreba oricine de ce tocmai în problemele „urgente", și care fără îndoială presupun o gravitate și o importanță deosebită, să nu acționeze autoritatea supremă a statului, ci tocmai e-

[46] Vezi S. P. Huntington, *op. cit.*, p. 30.

xecutivul? Un răspuns posibil ni-l oferă un alt doctrinar burghez, atunci cînd ține să precizeze că „recurgerea la puterea executivă pentru a elabora anumite decizii este foarte necesară întrucît parlamentul poate să se considere incompetent din punct de vedere tehnic sau să aprecieze că luarea de asemenea măsuri ar pretinde o rapiditate pe care parlamentul nu poate să o asigure".[47] Explicația nu numai că vine să contrazică un fenomen în general afirmat, acela al specializării Congresului prin comitetele și subcomitetele sale, dar ea refuză dintr-un început cealaltă soluție, cu adevărat logică și firească, aceea a creșterii gradului de tehnicitate și operativitate a parlamentului, mai ales în condițiile în care membrii săi sînt politicieni de profesie. În al doilea rînd, ca și în cazul lui „important" și „neimportant", este foarte greu, dacă nu chiar imposibil, de spus cînd o anume problemă este „urgentă" sau „mai puțin urgentă", pentru a decide competența de legiferare în favoarea executivului sau a parlamentului. În al treilea rînd, cum nu există un „catalog" al problemelor urgente și mai puțin urgente, și întrucît nu sînt precizate măcar criteriile în baza cărora o anume problemă urmează să fie calificată într-un anume fel, precum și organul chemat să facă o atare calificare, terenul competenței legislative devine îngrijorător de alunecos, rămînînd, și de această dată, ca executivul să oprească la timp alunecarea spre parlament.

Unii doctrinari și practicieni au optat pentru soluția stabilirii problemelor care, prin natura lor, trebuie să aparțină domeniului de reglementare prin legi, celelalte probleme urmînd să facă obiectul reglementării prin acte juridice ale executivului. De exemplu, în sistemul de legiferare englez, proiectele

[47] Vezi Jean-Marie Cotteret, *Le pouvoir législatif en France*, Paris, 1962, p. 42.

de legi trimise parlamentului pentru a fi adoptate se împart în *Public Bills, Financial Bills* sau *Money Bills* și *Particular Bills*, primele fiind cu caracter general, secundele fiind de ordin financiar, iar terțele reprezentînd categoria proiectelor de legi cu caracter particular. În cazul ultimei categorii de proiecte, dar uneori chiar și în cazul celor cu caracter financiar, dacă ele au ca obiect reglementări de interes local, procedura legislativă, mai simplă decît cea obișnuită, este înlocuită cu o „procedură prin ordin provizoriu", ceea ce înseamnă rezolvarea problemei respective printr-un ordin al ministerului de resort, sancționabil apoi de către parlament. Dealtfel, cabinetului îi revin unele din cele mai importante atribuții în stat: stabilirea liniei generale a politicii interne și externe a țării, inițiativa legislativă precumpănitoare și hotărîtoare, controlul administrației, acordarea posturilor, titlurilor și onorurilor; guvernul poate să declare război, să-și asume obligații rezultînd din tratate, să încheie tratate etc., fără aprobarea parlamentului și chiar dacă inițiativele sale ar implica adoptarea sau modificarea unor legi. Cea mai strictă aplicare a ideii împărțirii competențelor între executiv și parlament s-a înfăptuit în Franța, sub imperiul Constituției din 1958.[48] Art. 37 al acestei constituții preciza că „materiile, altele decît acelea care sînt de domeniul legii, au un caracter reglementar. Textele de lege intervenite în aceste materii pot să fie modificate prin decrete luate după avizul Consiliului de Stat." Să mai adăugăm însă că, în situații de necesitate — apreciate ca atare tot de către guvern —, executivul poate legifera prin „ordonanțe", chiar trecînd pragul domeniului executiv al legii emise sau îndreptățit a fi emise de către parlament. Puterea executivă în Franța are cel puțin urmă-

[48] *Ibidem*, pp. 146 și urm. Vezi, de asemenea, în legătură cu această problemă Gh. Gheorghe, *op. cit.*, pp. 195 și urm.

toarele căi de a se substitui celei legislative[49]: a) autorizarea guvernului să abroge legi sau să legifereze prin decrete, cu aplicare provizorie și supuse ratificării parlamentului; b) autorizarea guvernului să adopte reglementări cu caracter legislativ, dacă parlamentul a putut să ia cunoștință despre acestea în timpul unui anumit termen; c) autorizarea guvernului să intervină prin proprii reglementări în domenii legiferate sau supuse legiferării parlamentului, dacă aceasta s-a făcut într-un anumit termen; d) abilitatea guvernului să legifereze prin decrete într-un domeniu care putea să aparțină legii. Situația este mult mai complicată în S.U.A., pentru că aici procesul legiferării implică nu numai o delimitare a competențelor între executiv și legislativ, dar și între organul legislativ federal și cele ale statelor federate. Poate tocmai din acest motiv, dar, fără îndoială, și datorită faptului că imixtiunea executivului a devenit tot mai supărătoare pentru legislativ, delimitarea riguroasă a competențelor este socotită ca o condiție a restabilirii drepturilor constituționale ale forului legislativ.[50]

Soluția stabilirii problemelor de competența organului legislativ și a celor de competența organului executiv are următoarele inconveniente: în primul rînd, importanța unei probleme depinzînd adeseori de circumstanțe, ar fi fundamental greșit ca ea să fie predestinată parlamentului sau executivului, ori transferată de la unul spre celălalt în raport de acele circumstanțe; în al doilea rînd, acceptîndu-se o asemenea soluție, aceasta ar însemna împiedicarea legală și practică a parlamentului de a interveni în reglementarea anumitor probleme, numai pentru simplul motiv că ele nu aparțin domeniului său de legiferare.

Alteori, deși s-a optat pentru soluția enumerării problemelor ce trebuiesc cuprinse în competența parlamentului, în sfera acestor probleme s-a făcut apoi o mai accentuată delimitare: în legătură cu unele din ele parlamentul trebuie să intervină printr-o reglementare propriu-zisă; în legătură cu altele urmează să se mărginească doar la a stabili principii fundamentale. Or, o asemenea distincție nu este — nici ea — ușor de făcut.[51]

Adoptarea oricăreia din „soluțiile" amintite ori a altora din cele pe care doctrina burgheză le oferă, conduce, mărturisit sau nu, la unul și același rezultat: preponderența executivului asupra parlamentului. Lipsa de precizie cu privire la ceea ce s-ar putea denumi domeniul exclus al legii, ca și, în general, cu privire la competența legislativă a parlamentului, nedelimitarea riguroasă a competențelor între parlament și executiv ori tranșarea netă a acestora în favoarea executivului, situațiile fluctuante, conjuncturale în sfera competențelor — aidoma cîmpurilor magnetice, care modelează curentele sociale, dar care se deplasează în funcție de acestea, cum se exprima un autor, referindu-se la angrenajul puterilor — toate acestea sînt de natură să creeze obscuritate asupra rolului și poziției parlamentului

[49] Vezi Jean-Marie Cotteret, *op. cit.*, p. 41.

[50] De exemplu, la 24 iunie 1974, Camera Reprezentanților a Congresului S.U.A. a adoptat cu 401 voturi, contra 6, iar Senatul cu 70 voturi, contra zero, preluarea de către forul legislativ suprem, de la forul executiv federal, a puterii de definitivare a bugetului țării, de stabilire a priorităților naționale, precum și a sumelor ce trebuiesc alocate pentru realizarea lor.

[51] Vezi *Parlements*, cit. supra., p. 150. Constituțiile unor state au urmat fie „modelul" francez, cum este cazul Camerunului, Senegalului etc. fie au evitat enumerarea limitativă a problemelor ce intră în domeniul legii, fie au precizat problemele ce nu pot face obiect de reglementare decît prin lege, fără însă ca prin aceasta parlamentul să fie împiedicat a interveni în alte materii, cum este cazul Țărilor de Jos. Cît privește parlamentul federal al S.U.A., competența acestuia este limitată la un anumit număr de probleme enumerate prin constituție.

în sistemul statal burghez, asupra raporturilor dintre puterea legiuitoare și puterea executivă. Dar, în locul oricăror alte concluzii poate este suficientă și concludentă, pentru aflarea adevăratelor gînduri și descifrarea adevăratelor scopuri, reluarea uneia din confesiunile făcute de Attle, fostul prim-ministru al Angliei: „Important — spunea acesta — nu este de a se acționa în conformitate scrupuloasă cu teoriile democrației și cu principiile constituționale. Important este să realizezi".[52]

B. *EXIGENȚELE LEGII ȘI PROCEDURA EI DE ADOPTARE*

Rostindu-se sacramental că legea este o creație specifică, care presupune prin excelență rigoare, doctrina burgheză acreditează ideea că parlamentul nu este în măsură să intervină competent în reglementarea corespunzătoare a unor relații sociale. Complexitatea vieții sociale, nevoia cunoașterii situațiilor concrete, gradul accentuat de tehnicitate al reglementării — se afirmă adeseori — fac ca parlamentul să nu poată interveni întotdeauna, prin propriile sale acte, el nefiind din punct de vedere tehnic echipat pentru „a face legi". Legea cere, se subliniază ferm și inhibant, „imaginația creatoare a unui creier politic", „cunoștințele unui economist", dublat adeseori de „unul sau mai mulți specialiști într-o serie de științe anexe", „angajarea unor cheltuieli" etc. etc. ce nu stau la îndemîna parlamentarilor. Și-atunci, executivul își asumă sarcina să îndeplinească rolul de safran în permanentele și tulburătarele furtuni legislative. Referindu-se la sistemul constituțional francez, G. Galichon, păstrînd încă o notă de condescendență față de parlament, recunoașterea că paralel cu atotputernicia organismului legislativ, caracteristică pentru un regim normal, frecventele lărgiri de atribuții în materie de reglementare transformă puterea executivă într-un adevărat legiuitor.[53] Aceeași constatare era făcută de J. Laferrière, cu privire la sistemul constituțional englez, precizînd doar că legiferarea de către guvern este un fenomen inevitabil, întrucît o asemenea legiferare este mai suplă, mai simplă, mai rapidă și permite să se introducă mai lesne modificări în legislația existentă.[54] Stăruind asupra „necesității" transferului de atribuții legislative de la parlament la executiv și însumîndu-și concluziile sale în verdictul că guvernul trebuie să constituie motorul statului nu numai prin „stimularea" legislativului, dar și prin intervenția sa nemijlocită, spontană și continuă în viața statului, Guetzévitch ține să remarce că, în condițiile vieții actuale, „un decret, un regulament, o ordonanță prezintă mai multe elemente de realizare a programului decît o lege, decît o măsură legislativă".[55].

Primatul executivului asupra parlamentului este prezentat ca fenomen firesc și necesar în condițiile contemporane, recurgîndu-se la o suită de sentințe care „acoperă" aproape toate pîrghiile posibile de democrație.[56] Astfel, pentru Michel Hauriou, „predominanța puterii legislative este singura conformă cu ordinea";[57] pentru Mirkine-Guetzévitch, la care

[52] Cf. Jacques Chastenet, *Le Parlement d'Angleterre*, Paris, 1946, p. 131.

[53] Vezi G. Galichon, *Aspects de la procédure législative en France*, în vol. „Le Travail parlamentaire en France et à l'étranger", Paris, 1955, p. 139.

[54] Vezi J. Laferrière, *La législation déléguée en Angleterre et le contrôle de son exercice par le Parlement*, în „L'évolution de droit public", Paris, 1956, p. 352.

[55] Vezi B. Mirkine-Guetzévitch, *op. cit.*, p. 201.

[56] Vezi în legătură cu unele din „argumentele" doctrinei burgheze, M. Lepădătescu, *Sistemul organelor statului în Republica Socialistă România*, Editura științifică, Buc., 1966, pp. 27 și urm.

[57] Michel Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, ed. a 2-a, Sirey, 1929, p. 27.

ne-am mai referit în cîteva rînduri, „primatul politic al executivului este baza regimului parlamentar, considerat ca o problemă tehnică a democrației", „adevărata realizare a aspirațiilor democrației"[58]; pentru Karl Loewenstein, rolul hotărîtor al executivului în viața statală, poziția sa privilegiată în procesul puterii reprezintă un fenomen „natural"[59]; Marcel de la Bigne de Villeneuve, luînd o altă cale, aceea a justificării supremației executivului prin ideea unicității puterii de stat, afirmă că „gruparea unitară a comunității statale, fapt primordial, degajează un interes comun, impune urmărirea unui scop comun și permanent și face necesară constituirea unei autorități comune, însărcinată să asigure și să salvgardeze organizarea unitară, ordonată și ierarhică, indispensabilă pentru a atinge scopul. Această autoritate, această putere, al cărei rol este să topească într-o imensă și simplă sinteză toate nevoile diverse și interesele legitime ale comunității statale, trebuie în mod necesar să fie unică".[60]

Firește, chiar dacă în opera legislativă, executivul este „împins" în față, sau mai corect spus se lasă dus în primele rînduri ale mecanismului legislativ, doctrina nu refuză *de plano* inițiativa legislativă a parlamentarilor. Numai că, invocîndu-se neputința parlamentului în întregul său și a fiecărui deputat în parte de a dispune de mijloacele tehnice necesare pentru a săvîrși o operă legislativă, față de cele de care dispune guvernul, se consideră că propunerile legislative ale parlamentarilor se află într-o poziție de inferioritate față de cele care emană de la executiv.[61]

[58] B. Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire d'après-guerre*, în Melanges Negulesco, 1935, pp. 540—541.

[59] Karol Loewenstein, *Political Power and the Gouvernamental Process*, Chicago, 1957, p. 201.

[60] Marcel de la Bigne de Villeneuve, *L'acitivité étatique*, Sirey, 1954, p. 153.

[61] Vezi *Parlements*, cit. supra., pp. 168 și 177.

Iată cum, limitarea parlamentului în activitatea sa legislativă în favoarea executivului tinde a avea, așa cum se spune deschis, o motivare „obiectivă". Și pentru ca suma așa-ziselor „motive obiective" să fie completă, se adaugă că, întrucît parlamentul nu are continuitate și unitate, el nu poate urmări într-o perspectivă mai largă și cu atribute de constanță o anume politică legislativă. În același timp, procedura de adoptare a legilor fiind mai greoaie, ea este — se spune de asemenea — în contradicție cu cerințele de operativitate, de intervenție promptă în sfera acelor raporturi sociale care reclamă o reglementare urgentă. Se ajunge astfel la una din împrejurările cel mai des întîlnite, care „motivează" despoierea parlamentului de atribuțiile sale legislative: *starea de necesitate*. În asemenea împrejurări, puterea executivă poate suspenda, modifica sau chiar abroga legile în vigoare, cu condiția ca un pericol intern sau extern să amenințe iminent statul. Așa însă, cum s-a spus[62], atunci cînd asemenea pericole nu există ele pot fi inventate, și astfel guvernele sînt „autorizate" de cei ce personifică interesele capitalului monopolist să calce în picioare cu ușurință legalitatea.

Teoria stării de necesitate răspunde — se spune — „obligației de a face față împrejurărilor excepțio-

[62] Vezi T. Drăganu, *Drept constituțional*, cit. asupra., p. 278. Arbitrariul în situații reale sau închipuite ca fiind excepționale este uneori nu numai recunoscut, dar și justificat fără echivoc. „Obligația guvernului de a aplica legea — spunea Joseph Barthélemy — nu are deloc aceeași natură cu cea a judecătorului; el trebuie să examineze în fiecare ipoteză dacă aplicarea legii nu prezintă mai multe inconveniente decît violarea ei. Nevoile vieții unui stat sînt mult prea complexe, mult prea variate ca ele să poată fi satisfăcute prin măsuri riguros prevăzute și reglementate dinainte. Guvernului îi revine sarcina de a examina cum, în ce măsură și cu ce atenuare legea trebuie să fie aplicată; uneori arta de a guverna impune chiar neaplicarea integrală a legii". (Vezi Joseph Barthélemy, *Traité de droit public*, Paris, 1927, p. 295).

nale". În asemenea împrejurări se consideră legitim și necesar chiar ca parlamentul să fie deposedat de puterea sa legislativă pentru a o pune „în mîinile unui organ mai apt de a lua deciziile rapide care se impun".

Deplasarea puterii legiuitoare de la parlament la executiv poate îmbrăca, în general, două forme, după cum parlamentele sînt chemate sau nu să intervină într-un moment sau altul al procedurii excepționale.[63]

O primă formă o constituie deposedarea totală a parlamentului de atribuțiile sale legislative, și nu numai a lui, ci a tuturor puterilor publice, aceste atribuții fiind preluate de către executiv în întregul său ori numai de șeful acestuia. În această modalitate de funcționare a stării de necesitate, adunările nu sînt chemate să participe la deciziile de natură legislativă ale executivului, adoptate de acesta în virtutea puterilor excepționale. În Franța, sub condiția ca instituțiile republicii, independența națiunii, integritatea teritoriului sau executarea angajamentelor internaționale să fie amenințate de o manieră gravă, funcționarea regulată a puterilor publice este întreruptă și președintele republicii se substituie adunărilor, guvernului și tuturor puterilor politice, putînd să ia toate măsurile pe care le consideră necesare. Acest lucru îl poate face după „consultarea" oficială a primului ministru, a președinților adunărilor și a Consiliului Constituțional, precum și după „informarea" națiunii printr-un mesaj. (S-a reținut desigur că președintele nu are nevoie pentru a recurge la aplicarea art. 16 al Constituției, care a consacrat regimul juridic în cazul „stării de criză", de consimțămîntul organelor menționate sau al națiunii, ci doar trebuie să îndeplinească condițiile prealabile

[63] Vezi mai pe larg în *Parlements* cit. supra., pp. 152 și urm.

amintite, urmînd a decide singur asupra a ceea ce are de făcut). Singurele restricții față de puterile discreționare ale președintelui sînt următoarele: Adunarea Națională nu poate fi dizolvată, parlamentul trebuie să se întrunească de drept, avînd posibilitatea de a-l trimite pe șeful statului, în caz de trădare, în fața Înaltei Curți.

Într-o a doua formă, puterile excepționale operează fie sub condiția prealabilă a existenței uneia din situațiile expres arătate ca fiind de natură să declanșeze starea de necesitate, fie sub condiția îngrădirii executivului de a lua anumite măsuri — de regulă, asemenea îngrădiri referindu-se la imposibilitatea abrogării sau modificării legii fundamentale —, fie sub condiția exercitării unui control *a posteriori* din partea parlamentului asupra actelor emise de către executiv în împrejurările excepționale, fie sub condiția ca parlamentul să nu se găsească în sesiune sau condiția ca parlamentul să fi tergiversat luarea unei măsuri urgente etc. Cîteva exemplificări vor fi, credem, edificatoare. În Camerun, președintele poate să declare prin decret starea de necesitate și să ia toate măsurile pe care le consideră necesare, în caz de pericol grav, care amenință integritatea teritoriului, viața sa, independența sau instituțiile națiunii, după consultarea primilor miniștri ai statelor federate și informarea națiunii pe calea unui mesaj. În Tunisia, în caz de pericol iminent ce amenință instituțiile republicii, securitatea și independența țării și împiedică funcționarea normală a puterilor publice, președintele poate să ia măsurile excepționale cerute de împrejurări. Președintele adresează Adunării Naționale un mesaj cu privire la aceste măsuri. (O recentă modificare a Constituției acestei țări precizează mai limpede raporturile dintre șeful statului și Adunarea Națională. În aprilie 1976, Adunarea Națională a adoptat un amendament la Constituție, după a doua și ultima lectură, în care,

printre altele, se arată că Adunarea Națională va putea să facă „recomandări" șefului statului asupra „lipsurilor sau greșelilor în aplicarea de către guvern a politicii pe care el o trasează". Președintele Republicii va putea dizolva Adunarea Națională și organiza noi alegeri, dar va trebui să demisioneze, dacă noua adunare va cenzura și ea același guvern). Constituția Ghanei prevede, de asemenea, puteri speciale în favoarea președintelui, care poate, cu excepția legii fundamentale, să modifice legislația în vigoare. În Senegal, președintele se bucură de puteri excepționale, în afara aceleia de a revizui Constituția. Dar Adunarea Națională, întrunită de drept, trebuie sesizată în 15 zile, printr-un mesaj prezidențial, de totalitatea măsurilor de natură legislativă puse în vigoare de președinte. Aceste măsuri se consideră anulate dacă proiectul legii de ratificare a lor nu a fost depus în timp util, ori dacă adunarea apreciază că măsurile trebuie modificate sau anulate. În Republica Arabă Unită, președintele poate adopta măsuri cu putere de lege, din cele de competența adunării, dacă adunarea nu este întrunită în sesiune și sub condiția de a le supune ratificării ei îndată ce se întrunește. În India, șeful statului poate promulga ordonanțe având putere de lege, dacă parlamentul nu se găsește în sesiune și sub condiția ca ulterior ele să fie depuse în fața fiecărei camere. Măsurile încetează de a-și mai produce efectele la expirarea unui termen de șase săptămîni de la întrunirea parlamentului, dacă acesta nu s-a pronunțat asupra anulării sau ratificării lor. Președintele federal austriac poate, în caz de împrejurări ce pot aduce pagube materiale considerabile, să edicteze hotărîri provizorii, modificînd legislația în vigoare. Totuși, asemenea hotărîri pot fi adoptate numai la propunerea guvernului federal și într-o perioadă în care Consiliul Național nu este reunit. Pentru măsurile adoptate, ce trebuie să fie contrasemnate de

toți membrii guvernului și supuse imediat parlamentului, care va decide în ultimă instanță asupra lor, este necesar, în prealabil, acordul subcomisiei permanente a comisiei principale a Consiliului Național. În sfîrșit, aceste măsuri nu pot să contravină dispozițiilor constituționale, legislației fiscale și nici anumitor norme de drept social. În Italia, guvernul poate să adopte măsuri provizorii avînd putere de lege, sub condiția ca în aceeași zi să le prezinte spre ratificare camerelor, care, chiar dacă nu sînt reunite, vor fi convocate în acest scop și ele trebuie să se întrunească în termen de 5 zile. Decretele își pierd orice eficacitate, începînd cu data emiterii lor, dacă nu sînt ratificate în 60 de zile de la publicare. În Liban, președintele republicii poate să facă executoriu orice proiect de lege considerat ca urgent, dacă camera nu s-a pronunțat asupra lui în termen de 40 de zile de la depunerea proiectului și dacă Consiliul de Miniștri elaborează în acest scop un aviz conform. În R. F. Germania, „necesitatea legislativă" poate fi rezolvată de către președinte, în cazul în care un proiect de lege declarat ca urgent de către guvern nu a fost adoptat de către dietă. Exemplele ar putea desigur continua.

Înainte de a aprecia fenomenul legislativ al stării de necesitate în întregul său, se cuvine să facem o precizare. Deși consecința acestor proceduri este una și aceeași — substituirea parlamentului de către executiv —, nu trebuie, totuși, ignorate *de plano*, pentru unele din țările amintite sau altele nemenționate aici, împrejurările în care o legislație urgentă și fermă trebuie să intervină, fie și numai pentru că *abundantia cautela non nocet*.

Interpretînd însă teoria și practica stării de necesitate ca fenomen specific în raporturile dintre executiv și parlament, ca instrument al primului în dauna celuilalt, și apreciind nuanțat motivele și utilitatea procedurilor legislative excepționale, privită

în întregul ei, indiferent de forma pe care o îmbracă, procedura legislației excepționale implică o concluzie evidentă: ea este una din căile prin care executivul se substituie parlamentului, una din căile prin care parlamentul este înlăturat de la exercițiul atribuțiilor sale legale, modalitatea prin care parlamentul este transformat într-un organ auxiliar al executivului. Într-un cuvînt, legislația excepțională este expresia răsturnării ordinii firești a lucrurilor, cu consecințe, de cele mai multe ori, extrem de păgubitoare pentru forțele democratice și progresiste. În puține alte împrejurări, ca în timpul legislației excepționale, abuzul poate fi și este mai frecvent săvîrșit și cu multă sfidare legitimat.

O altă cale pe care executivul o urmează pentru limitarea parlamentului în exercițiul deplin al atribuțiilor sale legislative o constituie însăși *procedura de legiferare*, în interiorul căreia executivul pătrunde prin diverse modalități și reușește să o domine în etapele cheie.

În cadrul procedurii de legiferare, *inițiativa legislativă* are un rol covîrșitor, care rezultă printre altele și din aceea că dreptul de a iniția legi este socotit adeseori o formă de manifestare a autorității supreme — „a propune legea, se spune, înseamnă a domni"[64].

Inițiativa legislativă aparține cu precădere guvernului, indiferent dacă membrii acestuia sînt sau nu membri ai adunărilor (parlamentelor). Astfel, dacă în Anglia, pînă la 1832, inițiativa legislativă guvernamentală era o excepție, determinată de împrejurări deosebite și de mare importanță, după 1832 excepția a devenit regulă; billurile enumerate în discursul tronului la începutul fiecărei sesiuni parlamentare constituind de fapt programul legislativ al acestei[65]. După cel de-al doilea război mondial, îndeosebi în timpul administrației Churchill și a cabinetului lui Attle, activitatea legislativă a parlamentului englez a fost covîrșitor dominată de rezolvarea proiectelor de legi provenite din inițiativa guvernului, apreciindu-se că acestea reprezintă circa 90% din totalul actelor cu caracter de lege adoptate de organul legislativ.[66] O oarecare scădere a intensității inițiativei legislative guvernamentale s-a constatat în ultimul timp, nu însă ca urmare a schimbării datelor problemei, ci datorită dificultății și complexității programului legislativ guvernamental. Dacă în mod obișnuit, guvernul prezenta aproximativ 30 de proiecte de legi într-o sesiune parlamentară, în sesiunea care a început la 24 noiembrie 1976 el a anunțat cel mult 18 proiecte de legi, mai controversate însă și susceptibilie de mai îndelungate dezbateri. (Printre aceste proiecte se aflau legea privind naționalizarea industriei aeronautice și a șantierelor navale, proiectul privind așa-numita „devolution" — crearea unor adunări cu puteri limitate în Scoția și Țara Galilor —, extinderea limitei zonelor de pescuit la 200 de mile marine, alegerile directe pentru viitorul „parlament vest-european"[67], restricții ale ajutoarelor de șomaj pentru anumite categorii de persoane etc.). În Franța, în pofida unor temporare ameliorări, situa-

[64] Vezi *Parlements*, cit. supra., p. 158.

[65] Vezi mai pe larg, Gh. Gheorghe, *op. cit.*, pp. 72 și urm.

[65] Vezi André Hauriou, ***Droit constitutionnel et institutions politiques***, Paris, 1967, p. 343.

[67] Este semnificativ că proiectul de lege privind alegerea prin vot direct a membrilor parlamentului vest-european de la Strasbourg a fost adoptat datorită sprijinului masiv al partidului conservator, de opoziție; un număr de 100 deputați laburiști, între care chiar 6 membri ai guvernului condus de James Callaghan, s-au pronunțat împotriva proiectului de lege, ceea ce denotă serioase divergențe în interiorul partidului de guvernămînt și chiar a guvernului în elaborarea și definitivarea limitelor și conținutului programului legislativ.

ţia nu este cu nimic mai fericită. Ce e drept, aşa cum rezultă şi din datele invocate[68], în anumite perioade iniţiativa legislativă guvernamentală a cunoscut, într-o oarecare măsură, o diminuare a intensităţii ei, pentru a reveni apoi la aceeaşi „vigoare". Astfel, dacă în perioada celei de a IV-a Republici, aproximativ 900 de propuneri de legi pe an au aparţinut parlamentarilor, în primii ani ai celei de a V-a Republici, media acestora nu a depăşit cifra de 237; din 52 de legi votate în timpul primei sesiuni din prima legislatură a celei de a V-a Republici, 51 au provenit din iniţiativă guvernamentală[69]. Observaţiile unora din membrii parlamentului francez în legătură cu această stare de lucruri, reluate şi în lucrarea la care ne-am referit[70], merită într-adevăr consemnare. Maurice Nilés, arătînd că responsabilitatea guvernului în faţa Adunării nu este decît o ficţiune, deoarece guvernul „este stăpînul ordinii de zi prioritare a Adunării şi împiedică practic discuţia de propuneri legislative din iniţiativă parlamentară", conchidea prin a înfăţişa dezideratul fundamental al vieţii parlamentare: „Un regim democratic — spunea el — lasă guvernului sarcina de a guverna şi parlamentului aceea de a controla în mod real şi de a legifera în mod eficace şi liber"[71]. Deputatul Alain Terrenoire, deplîngînd situaţia parlamentului francez şi a membrilor acestuia, declara: „Pentru că nu există nici o posibilitate

[68] Din totalul legilor adoptate de parlament în anul 1947, 74,1% erau de origine guvernamentală, în 1948 ele reprezentau 74,1%, în 1949 — 67%, în 1950 — 65,3%, în 1951 — 74,2%, în 1952 — 69,5%, în 1953 — 73,2%, în 1954 — 77,2% în 1955 — 73,6%, în 1956 — 60,7%, în 1975 — 64,1%. în 1959 — 61,2%. (Cf. Gh. Gheorghe, *op. cit.*, p. 213).

[69] Vezi Gh. Gheorghe, *op. cit.*, p. 213.

[70] *Ibidem*, pp. 214—215.

[71] Vezi *Chronique constitutionelle et parlementaire française*, par Claude Emeri et Jean-Louis Seurin, în „Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger", Mai-Juin, 1970, nr. 3, pp. 656—657.

reală de a studia textele care îi sînt supuse de o administraţie care dispune de atributele puterii publice şi de sursele reale de informare, ce condiţionează orice acţiune politică, parlamentul francez este îndreptăţit să se întrebe dacă el poate să-şi exercite în mod serios mandatul său".[72]

Hiperemia iniţiativei legislative în zona executivului determină funcţionarea anormală a organismului legislativ, existenţa căruia se reduce doar la receptarea valorilor de comandă ale puterii executive şi pecetluirea lor cu autoritatea necesară, pentru a deveni valori de comandă pentru întreaga societate. Vocaţia şi virtuţile legilor sînt astfel tot mai mult desfiinţate; legile fiind expresia voinţei unei minorităţi guvernante impuse majorităţii, ele se transformă, cum spunea Pierre Proudhon în jurul anului 1848, în „pînze de paianjen ale bogaţilor şi cătuşe de oţel ale săracilor".[73]

Firește, nu facem abstracţie de faptul că parlamentarii, fie direct, fie în adunări sau prin comisiile acestora, au totuşi, drept de iniţiativă legislativă. Dar, cu toate că, aşa cum va rezulta, sfera subiecţilor dreptului de iniţiativă legislativă ar putea indica elemente de democratism în activitatea parlamentară, exerciţiul efectiv al acestui drept pune în adevărată lumină „autenticitatea cadrului" în care se realizează democraţia. În realitate, restricţiile ce sînt aduse exerciţiului iniţiativei legislative dezvăluie orientarea spre care tinde viaţa parlamentară din majoritatea ţărilor burgheze. Prezentarea, fie şi sumară, a modului în care sînt determinaţi subiecţii dreptului de iniţiativă legislativă în unele state are, credem, interes şi utilitate pentru concluziile la care ne-am oprit.

[72] *Ibidem*, pp. 656—657.

[73] Cf. Barbara W. Tuchman, *Trufaşa Citadelă*, Editura politică, Buc., 1977, p. 104.

În afara faptului că în majoritatea țărilor (cu excepția unora, cum sînt S.U.A., Filipine ș.a.) inițiativa legislativă aparține precumpănitor guvernului, ea aparține, uneori, însăși camerelor parlamentului. Dar, în foarte multe state, fie una din camere nu are drept la inițiativă legislativă (de exemplu, Lagting-ul în Norvegia), fie una din camere are drept de inițiativă legislativă exclusivă în anumite materii (de exemplu, „camera de jos" din Anglia, Austria, Canada, India, Brazilia, Argentina etc.), fie sînt stabilite unele condiții speciale pentru exercițiul dreptului de inițiativă legislativă din partea uneia din camere (de exemplu în Austria, R.F.G. ș.a.).

Inițiativa legislativă este de asemenea recunoscută comisiilor parlamentului, fie tuturor, fie numai unora din acestea (de exemplu, în Finlanda și Suedia), fie numai în anumite materii legislative (de exemplu, în Israel).

În fine, inițiativa legislativă aparține membrilor parlamentului, fie individual, fie colectiv sau individual, dar cu condiția sprijinirii inițiativei de către un număr determinat de deputați (de exemplu, în Japonia). Nu este însă mai puțin adevărat că numeroase restricții fac ca acest drept să nu poată fi efectiv exercitat de către deputați (bunăoară, în Japonia, Norvegia, Grecia, Franța ș.a.).

Chiar în țările în care inițiativa legislativă aparține guvernului, mesajul președintelui adresat adunărilor, la care se adaugă proiectul redactat al legii, echivalează cu o veritabilă inițiativă legislativă. De exemplu, art. II secț. 3 a Constituției americane stabilește că „Președintele va trebui din timp în timp să informeze Congresul cu privire la starea Uniunii". Textul nu precizează decît numărul mesajelor, conținutul și forma acestora. George Washington își expunea personal mesajele în fața camerelor reunite ale Congresului, după cum la fel a procedat și John Adams; Thomas Jefferson prezenta, prin intermediul unui funcționar, mesaje-scrise; Woodrow Wilson a revenit însă la procedeul prezentării directe a programului prezidențial în fața Congresului, pentru că — spunea el — „Președintele trebuie să apară în fața națiunii ca șef al partidului său și în calitate de șef executiv. El trebuie să fie preocupat de conducerea legislativă și de punerea în aplicare a legii, ca exponent al națiunii în toate domeniile, inclusiv în cele mai delicate și importante afaceri externe."[74] Cu timpul, dar mai ales începînd cu mandatul președintelui Franklin Roosevelt, mesajele prezidențiale s-au constituit în adevărate programe legislative, ce dădeau tonul activității legislative a Congresului. Chiar dacă, uneori, se mai constată cîte un reviriment al inițiativei Congresului, ori se crede că au trecut vremurile zicalei „cere și ți se va da"[75], realitatea rămîne totuși aceasta: opera legislativă a Congresului este întreprinsă în cea mai mare parte de către administrație. Ni se pare, prin urmare, îndreptățită afirmația potrivit căreia 80% din proiectele devenite legi își află sursa în ramura executivă — cum declara un membru al Congresului[76]. „Președintele — spunea Richard E. Neustadt — determină astăzi agenda legislativă a Congresului aproape în aceeași măsură în care Cabinetul Britanic o face în cazul parlamentului. Instituționalizarea acestui rol a fost una din cele mai semnificative schimbări în relațiile Președinte — Congres după cel de-al doilea război mondial"[77]. Dar rolul executivului nu se

[74] Cf. Harold J. Laski, *The American Presidency*, Londra 1940, p. 133.

[75] Cf. Camil Mureșan și Al. Vianu, *op. cit.*, p. 21. Unele situații menționate și de autorii citați par să confirme desuetitudinea zicalei. Ele nu înfrîng însă regula, pentru că, aproape întotdeauna, revirimentele Congresului sînt rezultatul unor calități în Congres ori a unor fricțiuni între deputații partidului de guvernămînt.

[76] Cf. S. P. Huntington, *op. cit.*, p. 24.

[77] Vezi Richard E. Neustadt, *Presidency and Legislation:*

rezumă doar la a iniția proiecte de legi, ci el guvernează chiar limitele și conținutul final al legilor. Așa cum pe bună dreptate afirma un observator al fenomenului, Congresul nu și-a pierdut numai inițiativa în domeniul legislației, dar el și-a pierdut și influența dominantă, pe care o avea odinioară, de a formula conținutul final al acesteia. Dacă, între anii 1882 și 1909, Congresul a fost acela care a avut rolul decisiv în configurarea conținutului final a 55% din cele mai importante legi adoptate, în anii 1910—1932 i-au revenit doar 46% din legile adoptate, pentru ca în perioada *New Deal*-ului influența sa în statornicirea conținutului final al legilor adoptate între anii 1933—1940 să poată fi consemnată doar la 8% din aceste legi.[78] Congresul este, prin urmare, cum scria un comentator american, „strunit aproape perfect", ceea ce face ca „legile să iasă la fel de repede ca bomboanele dintr-un automat".[79]

Formal, s-ar părea că recunoașterea dreptului de inițiativă legislativă în favoarea executivului și exercitarea de către acesta a inițiativei în măsură covîrșitor mai mare decît ceilalți subiecți, pe seama cărora dreptul de inițiativă legislativă este de asemenea recunoscut, nu afectează *per se* activitatea legislativă a parlamentului, de vreme ce parlamentul este acela care decide în ultimă instanță asupra proiectului de lege. Dar, așa cum pe bună dreptate s-a precizat, esențialul constă în schimbarea fundamentală intervenită în relațiile parlament-executiv, în urma rolului îndeplinit de partidele politice în general și de partidul guvernamental în special. Datorită acestor schimbări, confruntarea are loc nu

Planning the President's Program, în „American Political Science Review" 49, (December, 1955), pp. 980—1021.

[78] Vezi Lawrence H. Chamberlain, *The President, Congress, and Legislation*, New York, Columbia University Press, 1946, pp. 450—452.

[79] Cf. Camil Mureșan și Al. Vianu, *op. cit.*, p. 623.

între executiv și parlament, ci între cele două tabere: cabinet și opoziție. „Guvernul fiind expresia majorității, parlamentul aflat sub disciplina de partid (în regimurile cu partide centralizate), majoritatea parlamentară renunță de obicei la inițiativa legislativă proprie, limitîndu-se la sprijinirea inițiativei legislative guvernamentale"[80]. În felul acesta se ajunge la ceea ce un autor denumea „rolul de decor al parlamentului", el intervenind atunci cînd „jocurile sînt deja făcute"[81]. Dînd expresie acestei realități, numeroși politologi, sociologi și juriști burghezi recunosc deschis că, în condițiile actuale din țările capitaliste, politica statelor, inclusiv cea legislativă, este un produs negociabil între partide. Astfel, pentru a da un exemplu, G. Burdeau arăta că, „oricare ar fi importanța prerogativelor care le-au fost date prin Constituție, puterile publice nu pot să compenseze slăbiciunea lor, dacă partidele refuză a le acorda sprijinul lor".[82] Autoritatea parlamentului, spune același autor, nu este decît o autoritate împrumutată, care derivă din puterea partidelor, iar guvernul, deși juridic pune în lucrare puterea statului, el nu dispune decît de forța partidelor.[83] Atunci cînd majoritatea parlamentară este cea a partidului de guvernămînt, în regulă generală raportul executiv-parlament se transformă într-un simulacru a ceea ce ar trebui să fie una din puteri față de cealaltă, liniile directoare ale politicii partidului respectiv îmbrăcînd haina procedurilor statornicite pentru a deveni linii directoare de politică statală. Parlamentarii ajung să fie „simpli agenți de execuție ai voinței liderilor"[84]; puterea efectivă se deplasează astfel

[80] Vezi Ladislau Lőrincz, *op. cit.*, pp. 114—115.

[81] Vezi Ganshof von der Meersch, *Aspects du régime parlementaire* Belge, Bruxelles, 1956, p. 129.

[82] Vezi Georges Bourdeau, *op. cit.*, p. 229.

[83] *Ibidem*, p. 239.

[84] Vezi Gh. Gheorghe, *op. cit.*, p. 86.

spre o autoritate aleasă în afara formelor și garanțiilor pe care legea încercase să le realizeze prin intermediul alegerilor parlamentare.[85] Rolul și răspunderea liderului majorității în parlament sînt, în asemenea condiții, deosebit de importante. El trebuie să trezească și să susțină spiritul gregar al parlamentarilor pentru a asigura înfăptuirea programului legislativ guvernamental, toți deputații membri ai partidului trebuind să-și numere votul favorabil la proiectele guvernului provenit din același partid, uneori chiar cu o anume notă de „sacrificiu"[86]. Situația nu este deloc mai complicată, ci, cel mult, mai interesantă atunci cînd majoritatea parlamentară reprezintă „opoziția" față de guvern. Aceasta pentru că, prin compoziția, esența și scopurile lor, cele două sau mai multe partide ale clasei dominante nu se deosebesc esențial. „Cele două partide — arăta Duverger — ... sînt două organizații, două «mașini» care exprimă ideologii asemănătoare. În ansamblu, republicanii sînt ceva mai la dreapta decît democrații ... Dar adevăratele deosebiri spre dreapta sau mai spre «stînga» se situează *în interiorul fiecărui partid* și nu sînt decît deosebiri foarte slabe".[87] Tre-

[85] *Ibidem*, p. 87.

[86] De exemplu, în urma alegerilor parțiale pentru Camera Comunelor, din 4 noiembrie 1976, guvernul lui James Callaghan și-a văzut redus numărul efectiv de deputați la 312, ajungînd să păstreze doar o foarte fragilă majoritate, raportul acesteia fiind de 316 la 315 deputați în favoarea guvernului. Această situație a determinat guvernul să facă eforturi deosebite și să recurgă la măsuri extreme pentru asigurarea votului necesar în vederea adoptării unor proiecte de legi: presiuni asupra deputaților pentru a fi prezenți la toate voturile, convocarea la vot inclusiv a deputaților bolnavi etc. Însuși primul ministru nu a fost însoțit, în prima zi a întrevederilor sale cu președintele Franței, de nici unul din miniștri, rămași cu toții acasă pentru un vot important în Cameră (Vezi revista „Lumea", nr. 47 din 18 noiembrie 1976).

[87] Vezi Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1970, pp. 300—301.

cerea puterii de la un partid la altul nu are, în fond, nici o semnificație. „Biruitorii seamănă atît de bine cu învinșii încît, atunci cînd se amestecă unii cu alții — spunea Arthur Krock —, nici un sociolog n-ar mai putea să-i deosebească."[88] De aceea, dacă se întîmplă ca partidul de opoziție să se formalizeze mai mult decît uzanța sau interesele electorale o cer, în afara situațiilor cînd se consideră că există un moment conjunctural prielnic pentru a declanșa o criză guvernamentală și a prelua puterea, după un Armageddon între liderii celor două partide lucrurile, de regulă, se rezolvă; toată lumea revine la laboratorul legislativ și, după cîteva cuvinte de circumstanță din partea unuia sau mai multor deputați, controversata lege ajunge să fie legea dorită. Aceasta explică, pe de altă parte, și apariția sau, cel mai adesea, locvacitatea unor deputați în jurul unor probleme pentru care jocurile au fost făcute, astfel încît ecoul să reverbereze în toate sufletele alegătorilor pentru a primeni viitorul mandat. Sînt, în acest sens, fără îndoială lămuritoare cuvintele unuia din președinții S.U.A., John Adams: „Fiecare om este un om mare, un orator, un critic, un om de stat, și din această cauză fiecare se crede obligat să-și afișeze elocința, darul său critic, talentele sale politice, oricare ar fi subiectul ... Cred că, dacă s-ar propune ... să adoptăm o rezoluție că trei și cu doi fac cinci, ne-am vedea tratați abundent cu logică, retorică, drept, istorie, politică și matematică și că, în final, am răspunde în unanimitate afirmativ și am adopta rezoluția".[89]

Obscuritatea raporturilor dintre legislativ și executiv este, uneori, atît de densă încît devine aproape imposibil de înțeles de ce se vorbește totuși despre două funcții distincte sau chiar de două organe

[88] Cf. Camil Mureșan și Alexandru Vianu, *op. cit.*, p. 12.

[89] *Ibidem*, p. 59.

diferite. Asemenea obscurități pot provoca situațiile din acele state în care funcția legislativă și cea executivă sînt contopite parțial sau total în unul și același organ. Cîteva exemple sînt, credem, edificatoare. În Arabia Saudită, activitatea legislativă și activitatea executivă sînt exercitate de rege, care numește și conduce Cabinetul; în Birmania, activitatea executivă este exercitată de Consiliul de Stat și de cabinet numit de Consiliul de Stat, iar activitatea legislativă este exercitată tot de către Consiliul de Stat, împreună cu un parlament unicameral, Congresul Național al Poporului; în Bolivia, activitatea executivă și activitatea legislativă sînt exercitate de președinte și un cabinet numit și condus de către președinte (Congresul Național fiind dizolvat la 25 septembrie 1969); în Chile, activitățile executive și legislative sînt exercitate de președinte, care conduce o juntă militară și numește cabinetul (Congresul a fost dizolvat la 13 septembrie 1973); în Ecuador, activitatea executivă și cea legislativă sînt exercitate de o juntă militară și un cabinet numit și condus de președintele juntei (Congresul Național a fost dizolvat la 22 iunie 1970); în Emiratele Arabe Unite, activitatea executivă este exercitată de Consiliul Suprem al Uniunii (compus din suveranii celor șapte emirate) și un cabinet al Uniunii, iar activitatea legislativă este exercitată de către Consiliul Suprem al Uniunii, împreună însă cu o Adunare Consultativă Națională, alcătuită din 24 de membri numiți de suveranii emiratelor; în Filipine, după suspendarea pe timp nedefinit a Congresului, activitatea legislativă este exercitată de președinte, care exercită însă și activitatea executivă, împreună cu un cabinet numit și condus de el; în Libia, activitatea executivă și activitatea legislativă sînt exercitate de Consiliul Comandamentului Revoluției, alcătuit din 11 membri; în Nicaragua, activitatea executivă și activitatea legislativă sînt exercitate de către președinte, care numește și conduce Cabinetul Național de Urgență (Congresul a fost suspendat la 30 august 1971) în Nigeria, cele două activități sînt exercitate de Consiliul Militar Suprem (compus din guvernatorii militari regionali, administratorul militar al statului, conducătorii forțelor terestre și aeriene, șeful Marelui Stat Major și inspectorul general al Poliției) și Guvernul Militar Federal; în Panama, activitatea legislativă este exercitată de președinte, „asistat" de Adunarea Națională. (Organul suprem legislativ este, ce e drept, Adunarea Națională a Reprezentanților Comunităților, alcătuită din 505 membri aleși prin vot direct, numai că aceasta se întrunește doar o dată la șase ani); în Spania, înaintea ultimelor reforme electorale și parlamentare, activitatea legislativă era exercitată de *caudillo* (conducător) și un parlament unicameral, Cortesul, alcătuit din 570 de membri, din care 46 *ex officio* — membrii Consiliului de Miniștri, rectorii universităților, — 124 numiți de *caudillo*, 104 aleși de către șefii de familii etc.; în Republica Arabă Yemen, activitatea executivă și cea legislativă sînt exercitate de Consiliul Comandamentului, care numește Consiliul de Miniștri (Consiliul Consultativ a fost dizolvat în urma loviturii de stat din 13 iunie 1974) etc. etc.

Situația nu este mai puțin confuză în domeniul amintit de raporturi, dar ea este fără îndoială clară în ceea ce privește preeminența executivului față de parlament, în acele state în care executivul are un rol direct și hotărîtor în asigurarea unei anumite componențe parlamentului. Belșugul de exemplu este îngrijorător. Iată numai cîteva.

În Anglia, „Magnum Concilium", pe care regele îl convoca episodic, era o reuniune de nobili, episcopi și stareți, de miniștri și magistrați. Dacă, cu timpul, episcopii și stareții, miniștrii și magistrații se retrag de aici, nobilii, dimpotivă, își dobîndesc și conservă

dreptul de a face parte din acest organism în mod ereditar. Camera Lorzilor era născută — cum spunea un autor —, dar această adunare de ereditari, care părea condamnată să fie un corp închis, a fost constant reînnoită și lărgită după crearea sa, pentru a ajunge ca, în cele din urmă, cu ceva mai mult de 500 de lorzi să reprezinte „bătrîna aristocrație pămînteană". În prezent, Camera Lorzilor cuprinde 1130 de membri, fie cu titlu ereditar, fie numiți pe viață de regină. Dar Marea Britanie nu este singurul stat care are o cameră a parlamentului alcătuită fără sufragiu. Sînt state care-și alcătuiesc o parte a întregului parlament prin numiri sau alte mijloace, dar în orice caz nu prin sufragiu. În Republica Africa de Sud, senatul este compus din 54 de membri, din care 11 numiți de președinte și 43 aleși prin vot indirect pe o perioadă de maximum 5 ani; în Bahamas, senatul este alcătuit din 16 membri numiți de guvernatorul general, din care 12 la propunerea primului ministru și 4 la propunerea liderului opoziției; în Barbados, senatul cuprinde 21 de membri numiți de guvernatorul general, din care 12 la sugestia primului ministru, 2 a liderului opoziției și 7 a unor organizații economice și culturale; în Bhutan, Adunarea Națională cuprinde 150 membri, din care 110 aleși prin vot indirect pe o perioadă de 3 ani, 10 ai ordinului religios Lama și 30 de miniștri și alți funcționari guvernamentali; în Botswana, „camera înaltă", numită Adunarea Șefilor, este alcătuită din 15 membri, din care 8 *ex officio* și 7 aleși prin vot direct pe diferite termene; în Canada, senatul Paralamentului Federal este alcătuit din 102 membri numiți pe viață de guvernatorul general, la propunerea primului ministru; în Elveția, Consiliul Statelor (Ständerat) al Adunării Federale are 44 de membri numiți de către cantoane pe diferite termene; în Etiopia, senatul are 22 de membri numiți de primul ministru și de liderul opo-

ziției pe o perioadă de 6 ani; în Gambia, Adunarea Națională cuprinde 42 de membri, din care 10 *ex officio;* în Grenada, senatul are 8 membri, din care 5 numiți de primul ministru și 3 de liderul opoziției; în India, „camera de sus", Consiliul Statelor (Rajya Sabha), cuprinde 243 de membri, din care 12 numiți de președinte, iar ceilalți aleși prin vot indirect; în Iordania, senatul are 30 de membri, toți numiți de rege; în Iran, senatul are 60 de membri, din care 30 sînt numiți de șahinșah; în Irlanda, senatul (Seanad Eiream) are 60 de membri, din care 11 numiți de primul ministru, iar 49 sînt aleși de universități și reprezentanții diferitelor asociații profesionale; în Jamaica, senatul este alcătuit din 21 membri, din care 13 numiți de primul ministru și 8 de liderul opoziției; în Kenya, din cei 170 membri ai Adunării Naționale 12 sînt numiți de președinte; în Malawi, președintele numește 13 din cei 73 de membri ai Adunării Naționale; în Malaysia, senatul (Dewan Negara) cuprinde 58 de membri, din care 32 sînt numiți de rege; în Maldive, parlamentul (Majlis) are 8 membri numiți de președinte, din totalul celor 54 de membri; în Mauritius, din cei 72 de membri ai Adunării Legislative, 10 sînt numiți de guvernatorul general; în Sudan, Adunarea Poporului are 250 de membri, din care 125 aleși pe baza criteriului geografic, 70 reprezentanți ai alianței forțelor populare muncitorești, 30 reprezentanți ai organelor administrative și 25 numiți de șeful statului; în Venezuela, printre cei 54 membri ai senatului, 7 sînt senatori de drept; în Indonezia, parlamentul unicameral (Dewat Perwakilan), deși are 460 de locuri, nu-și ocupă prin alegeri decît 360 din acestea, restul de 100 de locuri fiind repartizate de către șeful statului după cum urmează: 75 unor personalități din rîndul militarilor, iar 25 membrilor guvernului. Exemplele ar putea continua, dar credem că prisosesc.

Cea de-a doua etapă a procedurii legislative o constituie discutarea proiectelor de legi în *comisiile parlamentului*. În legătură cu sfera atribuțiilor acestor comisii și cu conținutul activității lor s-au conturat două situații. În prima din acestea, comisiile nu se bucură de prerogative deosebite, deoarece parlamentul rămîne forma principală de lucru (de exemplu în Anglia). În cea de-a doua, comisiile se bucură de prerogative largi, atît de însemnate încît soarta proiectelor de legi depinde în covîrșitoare măsură de atitudinea comisiilor sau a președinților acestora. Această împrejurare nu constituie însă un avantaj real pentru asigurarea supremației parlamentului, deoarece comisiile, fiind organisme mai restrînse, pot fi mai lesne influențate de către executiv. Așa cum s-a observat, în statele în care comisiile parlamentare au puteri largi s-a ajuns la suprimarea dezbaterilor publice în plenul parlamentului, introducîndu-se procedura trecerii directe la vot. Aceasta duce la deformarea nu numai a procedurii de adoptare a legilor, dar și a sistemului parlamentar însuși, avînd loc o inversare de funcții: funcția auxiliară a comisiilor, aceea de a veni în ajutorul parlamentului și de a-l scuti de un mare volum de muncă migăloasă, se transformă într-o funcție esențială a procedurii de legiferare, dezbaterile de fond în sînul comisiilor determinînd votul parlamentului asupra proiectului de lege.[90]

Dezbaterea și adoptarea proiectelor de legi, ca altă etapă în procedura legiferării, înseamnă, în sistemele parlamentare bicamerale, obținerea votului majoritar al ambelor camere. Or, prin compoziția sa, prin modul de alcătuire și presiunea mai accentuată a executivului aspura ei, „camera înaltă" are tocmai menirea de a contracara, atunci cînd este nevoie, „impulsivitatea" — a se citi tendințele progresiste,

[90] Vezi L. Lőrincz, *op. cit.*, p. 116.

democratice, reformatoare — ale „camerei de jos", astfel încît politica legislativă să nu depășească hotarele impuse de politica executivului. După părerea lui Georges Burdeau, bicameralismul ar fi preferabil pentru următoarele motive: el unește forțele inițiativei și imaginației cu puterile reflecției — o cameră va reprezenta impulsivitatea cealaltă rațiunea; bicameralismul este o frînă utilă față de despotismul camerei unice, căci diviziunea moderează entuziasmele și dă mai multă stabilitate spiritului parlamentar; bicameralismul paralizează reformele impulsive și nu lasă să iasă din laboratorul legislativ decît legile oportune pentru ambele camere; bicameralismul permite amortizarea conflictelor între executiv și parlament.[91] Așadar, „rațiunile" celei de-a doua camere apar cît se poate de clar, ea este chemată să sprijine executivul în raporturile acestuia cu parlamentul. Ciudata trădare a uneia din camerele parlamentului, care cu o mînă ajută cealaltă cameră în procesul legislativ, iar cu cealaltă sprijină executivul împotriva ei, nu este prea greu de înțeles. Rolul „moderator" pe care îl joacă „camera de sus" este consecința firească a faptului că, în majoritatea cazurilor, ea are o componență dictată de executiv, dar înainte de toate, conservatorismul acestei camere este expresia structurii ei social-politice. Să ne oprim asupra tipicului exemplu care îl constituie Camera Lorzilor din parlamentul britanic. Dacă privim Camera Lorzilor în evoluția ei, compoziția acesteia poate fi grupată, potrivit diviziunii tradiționale, în așa-zișii „lorzi spirituali" și „lorzi temporari". Din prima categorie face parte o infimă minoritate (2 arhiepiscopi și 24 de episcopi), grupul numeros, dar neomogen, reprezentîndu-l cea de-a doua categorie, din care fac parte lorzii ereditari, lorzii Scoției, desemnați în număr de 16 de către nobilimea scoțiană

[91] Vezi Georges Burdeau, *op. cit.*, pp. 500—501.

printr-un sistem electiv, cei ai Irlandei, în număr, de maximum 28, aleşi de asemenea de nobilimea irlandeză şi care, după secesiunea Irlandei, nu au mai fost înlocuiţi, lorzii „creaţi" de Coroană, în baza prerogativelor recunoscute acesteia prin actul din 30 aprilie 1958, şi cei 9 lorzi de apel, numiţi de către Coroană din rîndul marilor magistraţi, avînd unele funcţii limitativ enumerate. În perioada 1895—1902, existau în Anglia 115 persoane care posedau cîte 50000 acri, 45 din ele depăşind însă cîte 100000 acri fiecare, existau între 60 şi 65 de nobili care aveau peste 50000 acri de pămînt, şi, totodată, un venit anual de peste 50000 lire, iar 15 din aceştia aveau un venit din proprietăţi funciare de peste 100000 de lire pe an.[92] Mulţi din ei, dacă nu chiar toţi, ocupau din cînd în cînd, atunci cînd voiau, locurile distribuite în Olimpul parlamentar. „Încă de pe timpul în care căpeteniile s-au întrunit, în prima lor adunare naţională, ca să ofere sfaturi regelui — arată Barbara W. Tuchman — proprietarii funciari ai Angliei îşi trimiteau oamenii în parlament şi îndeplineau funcţiile de şerif, de judecători de pace şi de lord-locotenent al miliţiei în comitatele lor. Învăţaseră practica guvernării prin posesiunea marilor moşii şi se angajau să conducă treburile naţiunii tot aşa de ineluctabil şi de indiscutabil ca biberii ce construiesc un zăgaz".[93] De atunci, lucrurile s-au mai „schimbat", trecînd vremea — cum spunea John Gollan — cînd majoritatea membrilor Camerei Lorzilor o formau „gentlemenii de la ţară". „Schimbarea" s-a făcut însă prin pătrunderea masivă a „gentlemenilor de la oraş". De exemplu, din cele 90 de titluri de pairi acordate de guvernul britanic înainte de cel de-al doilea război mondial, 60 deţineau în total 420 de posturi directoriale: 15 directori de bănci, 4 proprietari de fabrici de bere, 3 proprietari de mine de cărbuni, 3 „regi" ai presei, 3 „regi" ai industriei de automobile, 3 magnaţi ai industriei chimice, 3 magnaţi ai companiilor de navigaţie etc. şi, desigur, mulţi proprietari de acţiuni.[94]

[92] Vezi Barbara W. Tuchman, *op. cit.*, p. 56.
[93] *Ibidem*, p. 25.

Natura Camerei Lorzilor şi caracterul ei obstrucţionist nu puteau, în cele din urmă, să nu fie observate şi calificate ca atare. Camera Lorzilor, spunea Masterman, „admite schimbările ce îi displac profund numai dacă este constrînsă prin intimidare... Nu face nimic altceva decît să modifice, să împiedice sau să distrugă munca altora şi nu poate oferi nici o singură propunere constructivă proprie unui popor confruntat de probleme grele."[95]

„Sîrguinţa" lorzilor nu este o constantă a activităţii lor, ci o variabilă în funcţie de nevoi, adică în funcţie de ceea ce face Camera Comunelor. De aceea, se şi distinge între „camera legală" şi „camera efectivă", între „camera teoretică" şi „camera reală", între „lorzii activi" sau „sîrguincioşi" şi cei mai puţin activi, grupul celor „sîrguincioşi", adică al celor care participă activ la activitatea camerei fiind între 65 şi 140 din membrii acesteia[96]. Caracterul „fantomatic, neputincios şi ridicol" al Camerei Lorzilor, cum se exprima unul dintre lorzi[97], a fost prea des invocat, cerîndu-se desfiinţarea acesteia, ca să mai poată crede cineva într-o asemenea măsură. Încă de pe vremea crizei în legătură cu autonomia Irlandei, dar mici „focuri de artificii" s-au făcut şi înainte, Churchill a făcut o propunere de reformare a Camerei Lorzilor, în sensul căreia membrii acesteia urmau

[94] Vezi John Gollan, *Sistemul politic al Marii Britanii*, Editura de stat pentru literatură politică, Buc., p. 87, şi Gh. Gheorghe, *op. cit.*, p. 45.
[95] Cf. Barbara W. Tuchman, *op. cit.*, p. 514.
[96] Vezi P. Lalumière şi A. Demichel, *op. cit.*, p. 121.
[97] Cf. Barbara W. Tuchman, *op. cit.*, p. 511.

să fie numiți pentru fiecare sesiune în parte, astfel încît să reflecte aceași majoritate ca și Camera Comunelor, fără să depășească cifra de 250. Așa s-ar fi izbutit, după părerea sa, să fie excluse „elementele frivole, inactive, lipsite de instruire și cu reputație proastă". Nu prea îndepărtatele conflicte care au apărut între cele două camere, în sesiunea parlamentară încheiată la 23 noiembrie 1976, a readus din nou în discuție problema abolirii Camerei Lorzilor bazată pe ereditate sau numire. Este însă puțin probabil ca vreo măsură să fie luată. În ianuarie 1975 s-a ajuns totuși la vot: 168 voturi au fost împotriva oricărei măsuri de abolire a Camerei Lorzilor, ba chiar împotriva reformării bazelor ei de constituire, și doar 150 de voturi au fost pentru. Este greu să-i zdruncini pe cei 759 de pairi ereditari, reprezentînd familiile nobile din Anglia — printre care 28 de duci, 30 marchizi, 161 conți și contese, 106 viconți, 26 de episcopi și arhiepiscopi; și tot atît de greu să-i dezrădăcinezi din fotoliile parlamentare pe toți ceilalți „pairi pe viață", numiți de primii miniștri succesivi ai statului, căci, împreună cu cei ereditari, ei reprezintă astăzi peste 1100 de membri. Tot ceea ce deocamdată se mai poate face este să se uzeze de „Actul parlamentar din 1949", potrivit căruia orice lege aprobată de Camera Comunelor în două sesiuni succesive poate fi înaintată sancțiunii regale, chiar fără asentimentul lorzilor, dacă a trecut un an de la a doua lectură în Camera Comunelor. Deastfel, la drept vorbind, guvernul nici nu ține atît de mult la desființarea Camerei Lorzilor, cît mai ales la neutralizarea acesteia, atunci cînd crede că acest lucru este necesar. Cît timp există Camera Lorzilor, există și pretextul „războiului cu artificii", pentru a se încerca debusolarea maselor muncitoare de la adevăratele obiective, precum și pentru procurarea unor eventuale simpatii electorale.

Se poate însă întîmpla, chiar dacă faptul pare

frapant, ca, în anumite împrejurări, executivul să aibă mai multă încredere în „camera de jos" decît în „camera de sus", fie pentru că majoritatea parlamentară este aici asigurată, fie pentru că în partidul opoziției, deși este majoritar în această cameră, numărul dizidenților săi este convenabil guvernului, fie pentru că, pur și simplu, printr-un proiect de lege guvernul intenționează să lezeze interesele celor mai bine reprezentați în „camera de sus", sau din alte motive, și nu în ultimul rînd pentru a face „zgomot" în preajma campaniilor electorale asupra conservatorismului „camerei de sus". În asemenea situații sau în altele, guvernul forțează contestarea dreptului camerei superioare de a opune veto-ul său la proiectele de legi adoptate de camera inferioară. Iată un exemplu: în luna august 1974, Curtea Constituțională de la Karlsruhe a hotărît că Bundesratul nu reprezintă o a doua cameră a R. F. Germania, cu toate că, pînă atunci, niciodată nu s-a contestat faptul că orice lege trebuie să fie aprobată mai întîi de către Bundestag și apoi de Bundesrat. Această hotărîtoare reconsiderare s-a datorat faptului că partidele coaliției guvernamentale — Partidul Social Democrat și Partidul Liberal Democrat — dispuneau de majoritatea în Bundestag, în timp ce în Bundesrat majoritatea voturilor aparțineau partidelor de opoziție — Uniunea Creștin-Democrată și Uniunea Creștin-Socială —, care au folosit Bundesratul pentru tergiversarea adoptării unor proiecte de legi importante.

Făcînd chiar abstracție de bicamerismul parlamentar din majoritatea statelor capitaliste, procedura însăși de adoptare a legilor, ca și în general cea a dezbaterilor parlamentare, este atît de complicată și anevoioasă încît ea încorsetează veritabilele vocații legislative ale parlamentului, nemaivorbind de faptul că inhibă parlamentarii care au intenția unei conduite active, datorită necunoașterii sau nestăpî-

nirii procedurii. Reed a ajuns unul din celebrii *speakeri* ai Camerei Reprezentanților din Congresul S.U.A. pentru că, fiind un perfect cunoscător al practicii și legilor parlamentare, a impus convingerea că nimeni din sala de ședințe nu poate rivaliza cu el în cunoașterea regulamentului și a procedurii. Un sistem de reguli „calculate la perfecție" — cum spunea un coleg al lui Reed —, tot atît de plin de „complicații și de secrete" ca și instrumentele și metodele unui cabalist medieval, cum plastic se exprima Barbara Tuchman, blochează adeseori activitatea legislativă a parlamentelor. De exemplu, pentru adoptarea unei legi cu caracter public în Camera Comunelor a parlamentului englez se dă citire textului scris al proiectului; se tipărește acest text și se fixează data celei de-a doua lecturi; după a doua lectură și discutare a proiectului acesta se trimite unuia din cele patru comitete ale camerei; comitetul întocmește un „raport", care este de fapt forma amendată și definitivată a proiectului; după raport, proiectul se citește a treia oară în Camera Comunelor; se trece la vot; după votare, proiectul se transmite Camerei Lorzilor care, cu unele excepții, urmează aceeași procedură. Se poate însă întîmpla — și se întîmplă prea des — ca în Camera Lorzilor să fie propuse noi amendamente, care să nu fie acceptate de Camera Comunelor, și travaliul reîncepe, pînă cînd, în baza „Actului parlamentar din 1949" — el însuși intrat în vigoare fără consimțămîntul Camerei Lorzilor — proiectul respectiv, fiind adoptat de Camera Comunelor în două sesiuni succesive ale acesteia și dacă a trecut un an de la a doua lectură, poate fi înaintat Coroanei spre sancționare, fără consimțămîntul lorzilor. În Franța, proiectul de lege este transmis, la cererea guvernului sau a Adunării, uneia din comisiile permanente ale parlamentului sau unei comisii ad-hoc. Dacă, după două lecturi ale textului, iar în cazuri urgente chiar după

o singură lectură, cele două camere nu au realizat acordul asupra proiectului, guvernul poate cere convocarea unei comisii mixte, care, definitivînd textul, supune proiectul celei de-a treia lecturi a camerelor. Dacă nici așa proiectul nu este aprobat, guvernul poate, după o nouă lectură din partea celor două camere, să ceară Adunării Naționale să se pronunțe definitiv. Reguli speciale sînt prevăzute pentru situația în care guvernul califică un proiect de lege ca fiind urgent. În parlamentul vest-german sînt de asemenea statornicite trei lecturi ale proiectelor de legi: prima se referă la principiile generale ale legii, după care textul este retrimis comisiei, în a doua lectură se discută articolele legii și amendamentele, ținînd seama și de raportul comisiei, la a treia lectură se discută din nou principiile generale și eventual alte amendamente. Toate acestea în Bundestag, pentru ca apoi proiectul să fie trimis Bundesratului. Dacă cele două camere nu cad de acord asupra textului legii, acesta se transmite unei așa-zise „comisii de mijlocire", care, reelaborînd textul, îl retransmite camerelor pentru a fi din nou dezbătut după aceeași procedură.

În procesul aplicării regulilor procedurale statornicite pentru adoptarea legilor un rol hotărîtor revine *speaker*-ului fiecărei camere, care le poate instrumenta fie pentru a facilita adoptarea unei legi, fie pentru a bloca însușirea ei de către camera pe care o conduce. „Țarul Reed", cum i se spunea și cum obișnuia uneori să-și zică pentru a sublinia regeasca lui dominare asupra procedurilor, nu numai că a instrumentat ca nimeni altul regulile de adoptare a legilor, dar a creat el însuși asemenea reguli pentru Camera Reprezentanților a Congresului S.U.A.[98] Așadar, chiar dacă același Reed spunea

[98] „Regulamentul Reed", așa cum este cunoscut, prevedea printre altele: toți membrii sînt obligați să voteze; cvoru-

despre funcţia de *speaker* că ea este „doar ca o simplă panglică pe care ţi-o pui la butonieră" şi că „nu merită stima nimănui", trebuie să-i credem mai degrabă pe acei comentatori care o consideră drept a treia funcţie în stat, iar unii dintre ei o socotesc chiar egală celei de preşedinte al ţării.[99]

Promulgarea legii, o altă etapă în procedura legiferării, este şi ea astfel statornicită încît să permită executivului o intervenţie decisivă în suprimarea procesului legislativ al parlamentului, atunci cînd, prin epuizarea tuturor celorlalte mijloace, el nu a reuşit să orienteze parlamentul în direcţia dorită.

De regulă, actul adoptat de către parlament devine lege numai după sancţionarea lui de către şeful puterii executive[100]. Acesta poate refuza sancţionarea legii, uzînd de dreptul său de veto, care poate fi absolut sau relativ. Chiar însă în situaţiile în care dreptul de veto al preşedintelui este relativ, el funcţionează în realitate ca un veto absolut, procedurile ulterioare acestui veto fiind astfel determinate încît adoptarea legii este practic imposibilă.[101]

„Prin veto — spunea Th. Mc. Cooley acum aproape 100 de ani, referindu-se la acest drept al preşedintelui S.U.A. — preşedintele este de fapt o a treia ramură a legislativului. Această putere este cu adevărat legislativă şi nu executivă, chestiunile care se prezintă preşedintelui sînt în mod sigur acelea care se pun în cele două camere cînd ele trebuie să examineze un bill."[102] Preşedintele, atunci cînd i se prezintă un proiect de lege pentru a fi semnat, are la îndemînă următoarele patru ipoteze de lucru: a) să semneze proiectul, după care acesta devine lege; b) să reţină proiectul, fără să-l semneze dar la expirarea a zece zile lucrătoare, dacă Congresul este în sesiune, acesta devine lege, chiar fără semnătura sa; c) să reţină proiectul şi, dacă Congresul îşi suspendă lucrările înainte de expirarea celor zece zile lucrătoare, acesta să nu se mai transforme în lege (*pocket veto*, adică veto-ul de buzunar); d) să refuze pur şi simplu semnarea proiectului şi să-l retrimită camerei în care el a fost iniţial votat, însoţit de obiecţiile sale. În această ultimă ipoteză, Congresul este obligat să reia în dezbatere proiectul de lege şi dacă ambele camere îl votează din nou cu o majoritate de 2/3 preşedintele este obligat să semneze legea.[103] Este însă greu de întrevăzut cum ar fi posibil acest lucru de

mul este constituit din 100 de membri prezenţi; sînt număraţi toţi membrii prezenţi; nu se admite nici o propunere dilatorie, iar aprecierea dacă o propunere este sau nu dilatorie este lăsată la judecata *speaker*-ului.

[99] Ce e drept, după aşa-numita *insurgency* (revoltă) a reprezentanţilor republicani progresişti, în alianţă cu democraţii, împotriva *speaker*-ului de atunci Joe Cannon, la 15 martie 1910 s-a adoptat de către Congres o lege prin care unele împuterniciri ale *speaker*-ului au fost transferate comitetelor. Funcţia de *speaker* nu a rămas însă mai puţin importantă.

[100] În unele state, sancţionarea de către preşedinte a legii este condiţionată de faptul ca semnarea să se facă pe teritoriul acelui stat. Un „incident" s-a ivit în august 1975, cînd preşedintele Franţei a hotărît să-şi petreacă concediul în străinătate. Fiind pentru prima dată cînd un preşedinte francez îşi petrecea vacanţa în afara ţării s-a pus problema de a şti unde vor fi semnate textele de lege. „Incidentul" s-a rezolvat prin admiterea soluţiei ca semnarea să fie făcută la ambasada franceză.

[101] Practica din S.U.A. în materie de legiferare a dezvăluit că preşedintele mai dispune de un aşa-zis „veto de buzunar", întrucît nici o dispoziţie constituţională nu fixează vreun termen înăuntrul căruia preşedintele este obligat să semneze o lege sau să o trimită Congresului pentru o nouă votare. (Vezi M. Prelot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, ed. a II-a, Dallas, 1961, p. 90—91.)

[102] Vezi Th. Mc. Cooley, *The General Principles of Constitutional Law of the United States of America*, 3 d, Boston, Brown et Company, 1889, p. 51.

[103] Vezi mai pe larg Gh. Gheorghe, *op. cit.*, p. 112 şi urm.

vreme ce președintele are asigurată majoritatea parlamentară în una din camere sau, oricum, un număr suficient de adepți care să împiedice întrunirea majorității de 2/3 din voturi. Desigur, s-a întîmplat uneori ca veto-ul președintelui să fie înfrînt de Congres, căci, așa cum spunea Lyndon B. Johnson, fiecare legislatură încearcă să-și măsoare puterile cu președintele[104], dar rarele succese ale Congresului sînt departe de a constitui o regulă (de exemplu, Harry Truman a fost înfrînt de Congres de 12 ori, Andrew Johnson de 15 ori). Dacă 7 președinți ai S.U.A. nu s-au folosit niciodată de dreptul de veto (J. Adams, Th. Jefferson, J. Q. Adams, Van Buren, V. H. Harrison, Taylor și Filmore), iar alții l-au folosit de puține ori (Washington de 2 ori, Madison de 6 ori, Monroe o dată, Polk de 3 ori, Lincoln de 3 ori, Arthur de 4 ori, Buchanan de 7 ori, Harding de 6 ori), în schimb, unii președinți au uzat de dreptul de veto cu prisosință (Harrison de 42 de ori, McKinley de 41 de ori; Th. Roosevelt de 81 de ori, Taft de 37 de ori, Wilson de 44 de ori, Coolidge de 50 de ori, Hoover de 37 de ori, Kennedy de 20 de ori), după cum au fost și președinți care au făcut din exercițiul dreptului de veto un *passim al* mandatului prezidențial (Cleveland s-a folosit de acest drept de 584 de ori, F. D. Roosevelt de 631 de ori, Truman de 250 de ori, Eisenhower de 201 ori)[105].

Chiar în acele sisteme constituționale în care nu este consacrat un drept de veto al președintelui, în termenii clasici ai „modelului american", președintele are prerogative tot atît de importante. De exemplu, președintele Republicii Franceze are, în faza promulgării unei legi, posibilitatea de a cere parlamentului o a doua deliberare asupra acesteia, sau posibilitatea de a sesiza Consiliul Constituțional asupra neconstituționalității acelei legi. (Nu este lipsit de orice semnificație că din cei 9 membri numiți în Consiliul Constituțional, 3 dobîndesc această calitate prin desemnarea lor de către președintele republicii care, în plus, mai are și dreptul de a-l desemna pe președintele Consiliului Constituțional).

[104] Cf. Camil Mureșan și Alexandru Vianu, *op. cit.*, p. 27.
[105] Vezi Wasfi Sahloul, *Essai sur les pouvoirs du président des États-Unis d'Amérique*, Laussanne, 1967, p. 38.

În sfîrșit, ultima etapă a procedurii legislative este *publicarea legii*. Aceasta reprezintă însă, în contextul problemelor discutate aici, un fapt material, juridic sau nu, lipsit de semnificații, căci, așa cum întemeiat s-a spus, publicarea legii este o cerință a intrării acesteia în vigoare, dar nu o condiție a existenței ei[106].

La sfîrșitul acestor cîtorva considerații cu privire la complicatul și anevoiosul proces legislativ din sistemele parlamentare burgheze să mai adăugăm că, uneori, parlamentul însuși se discreditează prin ceea ce înfăptuiește și, mai ales, *cînd* înfăptuiește. Următorul exemplu ne scutește de orice comentarii: Camera Reprezentanților din statul american Kentucky a aprobat, *în luna mai 1976, trei* amendamente importante la Constituția federală. Primul, prin care este desființată sclavia, datează din 1865; al doilea, care garantează egalitatea tuturor cetățenilor în fața legii, datează din 1869; al treilea, referitor la drepturile electorale ale cetățenilor, datează din 1870.

C. *GRUPURILE DE PRESIUNE*

În sistemul democrației burgheze contemporane, o pondere însemnată a dobîndit fenomenul politic al *pressing-ului* și, în contextul acestuia, acțiunea grupurilor de presiune, considerate, în ceea ce privește activitatea legislativă, „guvernul invizibil",

[106] Vezi Ladislau Lőrincz, *op. cit.*, p. 117.

62—51

cea de-a „treia cameră". Deşi termenul de „pressing" se pare că a apărut în literatura de specialitate la începutul acestui secol[107], demersurile făcute pentru clarificarea conceptuală şi funcţională a acestui fenomen, îndeosebi după cel de-al doilea război mondial, nu par a fi aproape de perspectiva finalizării lor. De aceea, ne alăturăm acelei maniere de abordare a fenomenului grupurilor de presiune care îşi constituie drept punct de plecare fie conjuncţia fie disjuncţia grupurilor de presiune faţă de grupurile de interese. Într-o succintă dar cuprinzătoare formulare, Marx arăta: „Interesul — iată ce leagă pe membrii societăţii civile unul din altul — interesele exprimînd necesităţi, pe care individul în dorinţa de a supravieţui luptă să şi le satisfacă"[108]. Aşa privite grupurile de interese, adică reprezentînd un număr de persoane reunite pe baza unuia sau mai multor interese comune[109], înseamnă că acestea s-au format şi dezvoltat odată cu comunităţile istorice primare, însoţind şi contribuind direct la constituirea sistemului politic, căci, de fapt, în sensul său *social*, interesul nu poate exprima într-o societate întemeiată pe inegalitate decît o stare politică conflictuală latentă sau manifestă. Grupurile de interese au constituit — aşa cum spunea un autor — „materia primă" a partidelor politice, fără însă ca prin aceasta continua lor proliferare să fi încetat să se producă.

Punctul de tranziţie explicativ al raportului dintre grupurile de interese şi grupurile de presiune îl constituie, după o părere, tocmai răspunsul la întrebarea: cînd se poate afirma că un grup de interese posedă valenţe politice şi cînd le valorifică? *Pressing-ul* apare, după opinia aceluiaşi autor, ca o „stare" prin care un grup de interese caută să-şi realizeze obiectivele prin modificarea comportamentului sistemului politic în favoarea sa. Prin urmare, grupul de presiune ar reprezenta un număr de persoane reunite într-o structură specifică de unul sau mai multe interese comune, care îşi realizează obiectivele prin acţiuni de „constrîngere, corecţie sau restricţie" asupra sistemului politic — în scopul modificării comportamentului (în sensul cel mai larg) acestuia în favoarea sa[110].

Existenţa şi activitatea grupurilor de presiune constituie un fenomen deosebit de complex şi contradictoriu, ceea ce face ca însuşi conceptul de „grup de presiune" să fie încă destul de labil, pe de o parte, iar pe de altă parte, nici sociologia politică nici politologia nu dispun astăzi de un sistem adecvat de clasificare sau de repartiţie a forţelor care intervin în viaţa politică[111]. O primă obiecţie asupra termenului „grup de presiune" este de natură lingvistică, socotindu-se că el, reprezentînd traducerea lui „pressure", nu ar avea origine ştiinţifică. Or, pe bună dreptate se remarcă că încă în 1908 se vorbea, în unele lucrări, de „grupuri de interes" şi de „presiunile" exercitate de asemenea grupuri[112], pentru ca apoi termenul să pătrundă tot mai mult în lucrările ştiinţifice din S.U.A., iar în primii ani după cel de-al doilea război mondial „grupurile de presiune" să dobîndească caracterul unui larg şi contradictoriu fenomen. Obiecţia lingvistică este însă considerată întemeiată sub un alt aspect: termenul sugerează o acţiune de presiune univocă

[107] Vezi A. F. Bentley, *The Process of Government*, Chicago, 1908, A Dictionary of The Social Sciences, Tavistock Publications, p. 530.

[108] K. Marx şi Fr. Engels, *Opere*, vol. 2, ed. a 2-a, Editura politică, Buc., 1962, p. 135.

[109] Vezi Liviu Turcu, *Grupe de interese şi grupe de presiune în sistemul capitalist contemporan (delimitări conceptuale)*, în „Viitorul Social", 1976, nr. 3, p. 534.

[110] *Ibidem*, p. 545—546.

[111] Vezi mai pe larg, Ovidiu Trăsnea, *Probleme de sociologie politică*, Buc., 1975, p. 156 şi urm.

[112] Vezi Arthur Bentley, *The Process of Government: a Study of Social Pressure*, Chicago, 1908.

cînd, în realitate, respectivele grupuri de presiune, pe lîngă că exercită presiuni, suportă la rîndu-le presiuni din partea altora, ca și din partea puterii. Expresia ne-ar da, deci, imaginea eronată a unui proces unilateral, implicînd o prezumție de exclusivă ofensivă, dacă nu chiar de agresivitate, cînd, în realitate, orice comunicație presupune o mișcare în dublu sens.[113] O altă obiecție are ca suport faptul că termenul ar avea un sens peiorativ, conducînd la imaginea, așa-zis deformată, că „grupurile de presiune" desfășoară manevre de culise sau de concepție, după cum, termenul ar tinde, după părerea unor sociologi sau politologi occidentali, să acrediteze ideea falsă că aceste grupuri ar fi singurele care ar exercita o tehnică de *pressing;* or, se spune „presiune face toată lumea"[114]. Alteori, termenul „grup de presiune" nu este acreditat pe considerentul că participarea organizațiilor profesionale la procesul decizional n-ar putea fi asimilată cu o presiune sau pentru că termenul ar fi amoral, din moment ce unele din aceste grupuri au o înaltă ținută morală și desfășoară o activitate „dezinteresată".

Fără a stărui mai mult asupra prolificelor obiecții ale sociologilor sau politologilor occidentali cu privire la termenul și în mai mică măsură la fenomenul „grupurilor de presiune", putem conchide că acestea, asemenea partidelor politice, reprezintă o specie a grupurilor de interese. Un grup de interes este — cum spunea Ovidiu Trăsnea — un grup de presiune potențial. Grupul de interes devine grup de presiune cînd sub impulsul interesului, mai mult sau mai puțin conștientizat, exercită o presiune asupra puterii politice (considerată fie global, fie

[113] Vezi Ovidiu Trăsnea, *op. cit.*, p. 156. Vezi, de asemenea, J. Moreau, G. Dupuis, J. Georgel, *Éléments de sociologie politique,* Paris, 1966, p. 234—244.

[114] Vezi Jean Meynaud, *Contribution à l'analyse de pression des groupes,* în „Vies Publica", IV, 1962, p. 159.

printr-unul din organele sale), direct sau indirect[115]. Sub aspectul problemelor ce ne interesează aici, indiferent cum acestea ar fi denumite (grupuri de presiune, grupuri de influență, grupuri financiare, uniuni, grupuri de interes etc.), deși amendările terminologice nu sînt aproape niciodată străine de implicații ideologice, grupurile de presiune — termen, se pare, în mai mare măsură acreditat — exercită, ca tactică sau mijloc specific de acțiune politică: presiunea. Grupurile de presiune apar astfel ca grupuri de cetățeni care acționează organizat, unit, în vederea realizării unor scopuri comune, economice, politice, culturale, religioase, morale etc. Menirea acestor grupuri este de a exercita presiuni asupra parlamentului, guvernului, administrației centrale sau locale, partidelor politice, a opiniei publice, altor grupuri etc. și prin aceasta de a infuența activitatea acestora[116]. Delimitarea în acest mod a grupurilor de presiune de alte structuri organizatorice și fenomene social-politice aparținînd sistemului democrației burgheze poate fi suceptibilă de două observații — ambele aceste posibile observații fiind, dealtfel, deja sesizate. Prima observație reiterativă ar putea fi reprezentată în două sensuri: pe de o parte, dacă ceea ce caracterizează grupurile de presiune este recurgerea la *pressing*, atunci cum ar putea fi ele totuși delimitate de grupurile de interese, întrucît este de-a dreptul evident că interesul, definit ca stimul al unei societăți, ca preocupare pentru a obține un avantaj, ca stăruință într-o acțiune pentru satisfacerea anumitor nevoi implică, dacă nu întotdeauna atunci oricum în cele mai multe cazuri, o presiune declanșată pentru asigurarea interesului, altfel interesul nemaifiind real și actual, adică încetînd să mai fie o cauză demnă de

[115] Vezi Ovidiu Trăsnea, *op. cit.*, p. 160.

[116] Vezi L. Lőrincz, *op. cit.*, p. 211.

urmat. Pe de altă parte, s-ar putea reitera reproșul că introducerea cu necesitate a termenului *pressing* în substanța definitorie a grupurilor de presiune conduce deliberat la o imagine deformată asupra acestora, cît timp nu toate grupurile de presiune desfășoară manevre de culise sau de corupție. Cea de-a doua observație s-ar axa, desigur, pe ideea că, definind în modul arătat grupurile de presiune, acestea apar în raporturi univoce cu sistemul politic, cînd, în realitate, și aceste grupuri suportă presiuni la rîndul lor. Cît privește prima observație și prima modalitate de formulare a acesteia, este imperios necesar să se observe că, deși „presiune face toată lumea", cum spune Meynaud, nu întotdeauna această presiune este de natură politică. Dar atunci prin ce se deosebește grupul de presiune de partidul politic, care, indiscutabil, exercită un *pressing* politic? Prin faptul că, prin natura lui, deși *pressing*-ul grupurilor este politic, el nu urmărește totuși cucerirea puterii și asumarea răspunderii guvernării. Referitor la aceeași observație, de această dată sub cea de-a doua posibilă formulare a ei, trebuie reținut că *pressing-ul* nu este întotdeauna echivalentul manevrelor de culise sau al corupției, el caracterizîndu-se printr-o extrem de largă plasticitate și varietate, începînd cu toate mijloacele posibile de influențare a opiniei publice, continuînd cu punerea în acțiune a mass-mediei proprii „galaxiei Marconi" și sfîrșind cu manevrele de culise și corupția, sau, în prea multe și nefericite cazuri, nu numai cu atît. Cea de-a doua observație n-ar putea fi primită decît sub rezerva „scuzei" unei abordări simpliste a raporturilor existente între grupurile de presiune și celelalte componente ale sistemului politic sau chiar cu sistemul politic în întregul său. Abordarea grupurilor de interese, ca sistem — remarca cu subtilitate și temeinicie Liviu Turcu —, demonstrează edificator că funcția majore de *pressing* în raport cu sistemul politic îi corespunde o funcție de *retro-pressing* (retropresiune) ce asigură nu numai *feed-beck*-ul sistemului, dar este, în același timp, singura modalitate de supraviețuire și de atingere a scopurilor sistemului în condiții optime (eficiente)[117].

Așadar, fără a urmări cucerirea puterii și asumarea răspunderii guvernării, grupurile de presiune au drept scop să exercite asupra aparatului de stat impulsurile pentru orientarea acestuia într-o anume direcție. Deținătoare de puternice mijloace materiale, politice și de influențare, grupurile de presiune urmăresc să silească organismele și instituțiile sociale, guvernamentale și neguvernamentale, să satisfacă anumite interese, chiar cu prețul încălcării normelor legale și morale. Existența și activitatea grupurilor de presiune este specifică sistemului capitalist contemporan de organizare socială, exprimînd adesea raporturile de forțe și conflictele dintre diferitele grupări ale claselor exploatatoare.

În politologia nemarxistă se stăruie, convingător de mult pentru a putea vedea adevăratele scopuri ale unei asemenea stăruințe, asupra așa-ziselor necesități care justifică apariția și acțiunea grupurilor de presiune[118]. Astfel, după părerea unor politologi burghezi, apariția grupurilor de presiune ar constitui o reacție a maselor față de pasivitatea și inerția partidelor politice; ele — grupurile de presiune — ar fi expresia dorinței tuturor factorilor de a promova un tip de societate perfect integrat; grupurile de presiune ar fi, în limitele aceleiași doctrine, rezultatul progresului tehnic și al dezvoltării economice, care au dus la o diferențiere profesională accentuată; ele ar fi rezultatul procesului de „apoliti-

[117] Vezi Liviu Turcu, *op. cit.*, p. 536; În același sens, vezi Ovidiu Trăsnea, *op. cit.*, p. 170.

[118] Vezi asupra acestor păreri, L. Lőrincz, *op. cit.*, pp. 112 și urm. și pp. 215 și urm.

zare" a maselor; grupele de presiune ar constitui, după alte păreri, expresia libertății de exprimare în diferite forme a intereselor multiple apărute în cadrul societății; ele ar fi forme organizatorice de autoapărare a cetățenilor, de apărare și promovare a intereselor cetățenilor atît față de stat cît și față de organizații nestatale etc. Toate aceste păreri, cît și altele de același tip, vor să conducă la imaginea idilică a „armoniei sociale", la societatea în care statul se postulează ca un arbitru total, „imparțial" și deplin „binevoitor" față de toate interesele ce se manifestă în societatea capitalistă și care, chipurile, sînt susceptibile de aducerea la un numitor comun. Grupele de presiune, departe de a reprezenta un factor de progres real al societăților capitaliste, constituie încă un mijloc prin care se încearcă să se estompeze natura acestei societăți, existența unor contradicții fundamentale și ireconciliabile. Departe de a constitui, așa cum doctrina burgheză încearcă să demonstreze, un sistem de alianțe, în care voința politică determinantă ar fi rezultatul înțelegerii dintre grupuri, un nou mecanism pluralist al democrației burgheze, un mijloc de rezolvare a diferitelor interese aflate în conflict, un mijloc de formare, pe cale democratică, a voinței generale, grupurile de presiune constituie, *exceptis excipiendis* — pentru că nu trebuie ignorate existența și acțiunea unor asemenea grupuri cu un caracter progresist —, instrumente ce înlesnesc corupția, instrumente de influență politică în favoarea cercurilor monopoliste dominante. „Gradul de influență a grupurilor de presiune ale burgheziei — s-a spus cu incontestabil temei — este determinat nu de obiective sau principii democratice, de interesul real al majorității populației, de voința liber exprimată a poporului, ci de interesele, de puterea economică și politică a grupei respective în cadrul constelației politice și economice dintr-o perioadă dată. Privite sub acest aspect, grupurile de presiune ale burgheziei apar nu ca un factor pozitiv al democrației burgheze, ci ca un factor antidemocratic, pus în serviciul grupurilor celor mai puternice cercuri dominante din societatea burgheză contemporană"[119].

O formă caracteristică a acțiunii grupurilor de presiune asupra parlamentului și prin aceasta de limitare a atribuțiilor sale legislative, în sensul îngrădirii activității legiuitoare ori a orientării acesteia într-o anumită direcție, o constituie practica denumită *lobby* sau fenomenul *lobbismului*[120]. Practica lobbismului este atît de mult înrădăcinată și extinsă, îndeosebi în S.U.A., încît aproape că nu se poate concepe votarea unei legi fără *lobby*. *Lobbismul*, privit adeseori ca o a treia cameră a parlamentului, formată pe baza unor criterii profesionale și sociale, constituie sistemul de influențare, prin intermediul unor agenți speciali, a membrilor

[119] Vezi L. Lőrincz, *op. cit.*, p. 227.

[120] Termenul provine de la ***lobby***, coridorul principal al Capitoliului, frecventat de persoanele interesate în legislație. De aici, prin extensie, el desemnează, sub o denumire colectivă, persoanele, fie ele șefi sau agenți, care apar în fața corpului legislativ sau a unora dintre comitetele sale, intervin pe lîngă membrii Congresului sau orice alte persoane capabile să influențeze procesul legislativ ori acționează ei înșiși și în orice mod pentru a influența procesul legislativ. Ca verb, ***lobby*** semnifică tocmai actele și eforturile celor care tind să influențeze legislația. (Vezi Ovidiu Trăsnea, *op. cit.*, referința 31 la capitolul V). Care este gradul de influență a *lobbis*-mului asupra procesului legislativ și spre ce anume tinde acțiunea ***lobbyștilor*** se va înțelege mai ușor din formularea metaforică a lui Sauvy: „Constituția ne învață bine cine ține volanul mașinii noastre, însă ceea ce importă este de a ști sub ce impresii acționează cel care ține volanul. Dacă alte persoane acționează brațele conducătorului, puterea nu se găsește în mîinile în care a fost încredințată." (Vezi Alfred Sauvy, ***„Lobbys"*** *et groupes de* ***pression***, în „Le pouvoir", t. II, Paris, P.V.F., p. 173, cit. de Ovidiu Trăsnea, *op. cit.*, p. 171). Așadar *lobbysmul* tocmai aceasta urmărește: „să răsucească brațele legiuitorului", cum se exprima un comentator al fenomenului.

parlamentului sau funcționarilor, spre a-i determina să se pronunțe pentru adoptarea sau respingerea unor proiecte de legi, numirea unor persoane în funcții de stat, obținerea de subvenții de stat etc. *Lobbismul* este instituționalizat în 25 dintre statele federale americane[121]. Numai în statul Texas au fost înregistrate 2042 persoane care au practicat *lobbismul* în perioada celei de-a 57-a legislaturi a parlamentului acestui stat. [122] În momentul de față, toate statele membre ale S.U.A. au un *lobby* permanent la Washington.[123] În prezența generalizării practicii *lobbismului*, prin titlul III al Actului de reorganizare legislativă din 2 august 1946, reglementarea juridică a acestui fenomen s-a ridicat la nivel federal. Ea cere *lobbiștilor* să se înregistreze, dînd și numele persoanelor care îi folosesc și cuantumul remunerațiilor pe care le primesc, obligîndu-i chiar să facă rapoarte trimestriale asupra sumelor primite și plătite pentru a influența legislația și să indice denumirile publicațiilor în care au scris ori în care au determinat apariția unor articole în slujba acțiunii lor. „Reglementarea" *lobbismului* nu a fost însă de natură să reducă intensitatea și proporțiile acestui fenomen și nici intervențiile pe lîngă puterile publice, și în special pe lîngă membrii Congresului[124].

(Din 1946 pînă astăzi au fost înregistrate la Washington aproximativ 12.000 de grupuri lobbiste, 5.000 dintre acestea fiind active și în prezent. Cel mai puternic grup lobby este American Petroleum Institute, care reprezintă interesele a 350 de companii petroliere. Cel mai bine organizat lobby — National Rifle Association — și-a pierdut treptat din putere, după ce s-a adoptat un proiect de control al armelor. Cele mai mari grupuri de lobby, cu cîte peste 250.000 membri, sînt Common Cause și Public Citizen. Se apreciază că în ultimele trei decenii organizațiile lobbiste au cheltuit peste 150 milioane dolari).

Lobbismul, indiferent cum se încearcă să fie explicat și prezentat[125], desemnează o practică de influențare din exterior a procesului legislativ și totodată persoanele sau organizațiile care întreprind acțiuni menite să promoveze sau să împiedice adoptarea unei legislații[126]. Ca fenomen real, ca mijloc de acțiune, *lobbismul* are o dublă semnificație: în primul rînd, el este și rămîne un instrument în mîna diverselor grupuri ale clasei exploatatoare pentru a exercita presiuni asupra parlamentului, limitîndu-i activitatea legislativă sau orientîndu-i-o într-un anumit sens, potrivit cu interesele acestora; în al doilea rînd, el constituie un element decorativ

[121] Vezi André Hauriou, ***Droit constitutionnel et institutions politiques***, Paris, 1967, p. 394.

[122] Vezi Rainer Krache, ***La réglementation du lobbying dans l'État du Texas***, în „Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger", 1950 nr. 4, p. 633.

[123] Vezi A. Tunc și S. Tunc, ***Le système constitutionnel des États Unis d'Amérique. Histoire constitutionnel***, vol. II, Paris, 1954, p. 64.

[124] Vezi André Hauriou, *op. cit.*, p. 394.

[125] În Statele Unite, așa cum se reține și de către Ovidiu Trăsnea, se încearcă o distincție fermă între așa-zisul „vechiul lobby", cel al mașinației și corupției, care se străduiește să „răsucească brațul" interlocutorului și, „noul lobby", cel al documentării și informației, preocupat să dea chiar un aviz întemeiat pe criterii științific-operaționale, cel care acționează în numele „interesului public" și caută să-și convingă interlocutorul prin tehnici moderne de persuasiune. „Tendința în mare măsură falsificatoare și idilizantă — arăta Ovidiu Trăsnea — se încadrează în doctrinele contemporane ale dezideologizării și depolitizării. În realitate *vechiul lobby*, cu procedeele sale, este departe de a fi dispărut. Iar, pe de altă parte, J. Meynaud are dreptate cînd se declară înclinat să prefere cinismul vechiului *lobby* — adică voința de a cîștiga avantajele cu orice preț — *acestei specii de gigantică ipocrizie care reprezintă fenomenele într-o lumină deformată* și împotriva căreia este mult mai greu de luptat" (*op. cit.*, p. 168).

[126] *Ibidem*, p. 168.

— adeseori ademenitor — pentru prezentarea orientărilor tot mai „democratice", chipurile, pe care le dobîndește, în formă și conținut, societatea capitalistă contemporană, în care — se insinuează — acum puterea de stat ar fi o entitate cu trăsături specifice, ce reprezintă întreaga colectivitate, ceea ce ar duce la pacificarea și democratizarea raporturilor dintre clasele antagoniste ale societății. *Lobbismul* este și rămîne nu numai una din dovezile peremptorii despre comercializarea, sub imperiul profitului, a oricărei activități sociale dar și, înainte de toate, dovada permanentelor căutări a unor mijloace noi de înfrumusețare a unei societăți sluțită de toți cei care n-au trăit în ea decît voluptatea de a împărți munca altora în felii, din ce în ce mai mari și mai părtinitor distribuite.

D. *LEGISLAȚIA DELEGATĂ*

În sistemul formelor și mijloacelor prin care executivul limitează sau chiar își însușește atribuțiile legislative ale parlamentului, procedura „legislației delegate" constituie un fenomen general al democrațiilor burgheze. Potrivit acestei proceduri, guvernul poate interveni prin acte proprii de reglementare în domenii rezervate legii, dacă parlamentul „deleagă" dreptul de a legifera guvernului.

Procedura „legislației delegate" se deosebește de cea a „stării de necesitate" prin aceea că prima este consecința unei autorizări din partea parlamentului în favoarea executivului de a legifera în locul său, pe cînd cea de a doua, deși constituie tot o procedură de substituire a executivului în atribuțiile de legiferare, nu este totuși consecința unei autorizări făcute de parlament în acest scop, fiind statornicită ca atare prin dispozițiile constituționale.

Justificarea procedurii „legislației delegate" pornește de la ideea că, deși idealul unui regim democratic cere, fără îndoială, ca toate legile să emane de la reprezentanții aleși ai poporului, competența de legiferare a parlamentului nu este în concordanță întotdeauna cu capacitatea materială a acestuia de a face legea. Tehnicitatea, abundența crescîndă în fiecare zi a problemelor de rezolvat, urgența hotărîrilor ce trebuie luate s-ar acomoda din ce în ce mai greu cu procedura legislativă clasică, încorsetată uneori într-un formalism puțin adaptat situațiilor și sarcinilor politice actuale, pe care vechile constituții nu le-au avut în vedere[127]. Așa fiind, se ajunge ușor la concluzia că „prima grijă a unui regim trebuie să fie asigurarea, în orice situație, a unei producții legislative comandate de evenimente"[128]. Și pentru ca această „producție legislativă comandată de evenimente" să nu aibă suspecte indicii de hegemonie a executivului în dauna organului legiuitor și reprezentativ, se adaugă că ea trebuie să se facă „în interesul poporului"[129].

În acest context și în limitele acestei „argumentări" se înscriu covîrșitoarea majoritate a doctrinarilor burghezi, din scrierile cărora spicuim cîteva reflecții. Astfel, inversarea substanțială a datelor problemei, prin care executivul se substituie parlamentului în săvîrșirea operei legislative, este considerată de Georges Burdeau ca „nevinovată", întrucît, spune acesta, ideea dreptului incorporată în stat nu este în mod profund alterată, reforma privind mai mult problemele de tehnică constituțională decît finalitățile ordinii juridice[130]. Pentru René Savatier, avantajele deplasării atribuțiilor legislative de la

[127] Vezi *Parlements*, cit. supra, p. 171.
[128] ***Ibidem***, p. 172.
[129] ***Ibidem***.
[130] Vezi G. Burdeau, ***Traité de science politique***, vol. I, ***Le pouvoir politique***, Paris, 1966, p. 506.

parlament la executiv ar fi rapiditatea, eficacitatea și caracterul coordonat al legiferării[131]. Deși el are meritul semnalării și a unora din dezavantajele acestui fenomen, cum ar fi vederile înguste, proprii tehnicienilor din administrație, insuficienta cunoaștere a tehnicii legislative, neadaptarea în măsura necesară la conjunctura socială, maniera dură prin care se invocă așa-zisa incompetență a parlamentarilor face din respectivele semnalări mai degrabă un pretext decît un act de recunoaștere. În perioada progresului științelor și al tehnicii — spune el — , parlamentarii au devenit profani în fața legiferării în aceste domenii, alegerile deputaților nefiind adaptate la necesitățile vieții de stat contemporane. În reglementarea problemelor economice — sector atît de important în principalele state dezvoltate, — tehnicienii sînt aceia care pregătesc planul, alcătuiesc bugetul etc., proiectele de legi sînt elaborate de comisii de specialitate în toate domeniile, iar deputații sînt invitați doar să voteze. Toate aceste aspecte — conchide apoi autorul — concură spre a impune ca problemele centrale să fie rezolvate prin decrete și ordonanțe guvernamentale.[132] Pe planul unei argumentări similare se înscrie și Émile Giraud, care, însă, întrezărește în procesul deplasării operei legislative de la parlament spre executiv chiar un act de binefacere pentru parlament, întrucît prin aceasta se ușurează munca legiuitorului, îl eliberează de o povară, în momentul în care el a devenit mai puțin apt să realizeze o asemenea sarcină. Firește, autorul în cauză nu omite să dea Cezarului ce este al său, dar această parte înseamnă, după părerea sa, dezbaterea de către parlament a problemelor de

[131] Vezi René Savatier, *Observations sur les modes contemporains de formation du droit positif*, în „Mélanges en l'honeur de Jean Dabin", vol. I, Paris, 1963, p. 303, Cf. L. Lőrincz, *op. cit.*, p. 156.
[132] *Ibidem*, pp. 295—297.

principiu, cu o considerabilă încărcătură politică și în mai mică măsură cu caracter tehnic. „Din contră, detaliile de aplicare a legii au un caracter tehnic subliniat, și prin urmare ele trebuie să fie reglementate de către specialiști, pe care guvernul îi posedă în serviciul său, și care pregătesc decizia. Ministrul competent, care reprezintă gîndirea politică a parlamentului, ia decizia. În fapt, se constată — apreciază autorul, — că dezvoltarea puterii reglementare s-a operat în mod natural, fără a se întîlni o opoziție din parea puterii legislative[133], care, spune el, este doar „geloasă pe prerogativele sale". Responsabilitatea membrilor adunării, compusă din sute de persoane, — continuă Émile Giraud — este o responsabilitate divizată, prea diluată. Nu numai că deputații sînt prea puțin cunoscuți, iar acțiunile lor puțin eficace, dar adesea deputații pot invoca circumstanțe care diminuează sau suprimă responsabilitatea voturilor pe care le-au putut da. Ei neavînd elementele de informare necesare au acordat încrederea guvernului, mai bine „plasat" decît ei, pentru a judeca[134].

Firește, s-ar putea spune foarte multe în legătură cu „netedul" transfer de atribuții de la parlament la executiv, și unele din acestea au fost deja învederate, pe cît ne-a stat în putință, în contextul întregului examen al principiilor și practicii regimului parlamentar burghez. În locul unor alte argumentări preferăm aici să punem față-n față cu „argumentele" autorilor citați o declarație, fără îndoială rezonabilă, a unui alt autor, aparținînd aceleiași doctrine: „Camerele — spunea Jacques Théry — nu au votat niciodată depline puteri din lene, capriciu sau entu-

[133] Vezi Émile Giraud, *La crise de la démocratie et le reforcement du pouvoir exécutif*, Paris, 1938, p. 137.
[134] Vezi, Émile Giraud, *op. cit.*, p. 138.

zıasm. Ele au renunţat în disperare de cauză, pentru că ele nu puteau face altminteri".[135]

Procedura „legislaţiei delegate", în esenţă aceeaşi, îmbracă de la stat la stat diferite forme.

În Franţa, din analiza celor patru procedee prin care puterea executivă se substituie puterii legislative, pe care doctrina şi practica le-a conturat, pot fi, într-adevăr, desprinse două situaţii: a) parlamentul declară că un anumit număr de materii pot să facă obiectul decretelor, care ele însele pot să abroge legile; b) anumite materii legislative sînt supuse reglementării executivului prin elaborarea de decizii care, prin ratificare, devin decrete.[136] Astfel, potrivit legii din 17 august 1948, organizarea, suprimarea, transformarea, fuziunea, regulile de funcţionare şi control al ansamblului de servicii de stat sau de servicii care funcţionează sub controlul statului, limitarea şi suprimarea slujbelor şi a efectivelor, regimul repartizării schimburilor cu exteriorul, condiţiile de utilizare a energiei etc., pot face obiect de reglementare prin decrete, adoptate de Consiliul de Miniştri, după avizul Consiliului de Stat şi pe baza raportului miniştrilor de finanţe şi economie şi al miniştrilor interesaţi de a abroga, modifica sau înlocui dispozitivele în vigoare. În acelaşi timp, cît priveşte decretele adoptate de executiv pe baza unei legi de depline puteri, prin legile din 11 iulie 1953, din 26 iunie 1957 şi din 13 decembrie 1957 s-a recunoscut că materiile asupra cărora guvernul va interveni sînt prin natura lor legislative. Să mai precizăm aici că, potrivit art. 13 din Constituţia franceză, preşedintele republicii are dreptul de a semna ordonanţe şi decrete deliberate în Consiliul de Miniştri. Deşi textul nu este susceptibil de interpretarea în sensul căreia preşedintele ar putea semna chiar şi decrete nedeliberate în Consiliul de Miniştri, totuşi, aşa cum s-a observat, după 1959, în numeroase ocazii, preşedintele republicii a semnat, din proprie iniţiativă, decrete care nu fuseseră supuse dezbaterii în Consiliu, ceea ce înseamnă că preşedintele, exercită o anumită putere discreţionară[137].

Practica legiferării de către guvern prin „ordonanţe" este socotită de doctrina franceză mai mult decît o delegare legislativă, ea fiind o adevărată substituire în atribuţiile legislative ale parlamentului.[138] Art. 38 al Constituţiei franceze precizează: „Guvernul poate, pentru executarea programului său, să ceară parlamentului autorizaţia de a lua prin ordonanţe, în timpul unui răgaz limitat, măsuri care sînt în mod normal de domeniul legii. Ordonanţele sînt luate în Consiliul de Miniştri, după avizul Consiliului de Stat. Ele intră în vigoare chiar de la publicarea lor, dar devin inoperante dacă proiectul de lege de ratificare nu este depus parlamentului înaintea datei fixate prin legea de abilitare. La expirarea unui răgaz menţionat la primul alineat din prezentul articol, ordonanţele nu mai pot să fie modificate în dispoziţiile lor legislative decît prin legi."

În Anglia, încă de la 1893, s-a practicat pe scară largă legislaţia delegată. Ea s-a extins şi s-a accentuat şi mai mult după „Emergency Act" din 1920, care permitea declararea stării de urgenţă atunci cînd un grup de persoane, prin acţiunile lor, puteau să priveze comunitatea de viaţa ei esenţială. O formulare largă şi susceptibilă de interpretări — cum corect s-a observat —, dar conformă cu voinţa cabinetului şi anume, aceea de a obţine o lege care să-i ofere multiple posibilităţi de interpretare.[139]

Proliferarea tot mai largă şi abuzivă a legislaţiei

[135] Vezi Jacques Théry, *Le pouvoir gouvernemental dans les institutions de la IV-e République*, Paris, 1949, p. 160. cf. Gh. Gheorghe *op. cit.*, p. 17.

[136] Vezi Gh. Gheorghe, *op. cit.*, p .210.

[137] ***Ibidem***, p. 191.

[138] Vezi Jean-Marie Cotteret, *op. cit.*, p. 196.

[139] Vezi Gh. Gheorghe, *op. cit.*, p. 78.

delegate a determinat adoptarea unor măsuri de îngrădire și control a acesteia.[140] În 1946, parlamentul englez a adoptat „Statutory Instrument Act", prin care se fixează, în principal, următoarele condiții ale legislației delegate: delegația să se exercite în limitele riguros precizate, de timp și mai ales de obiect, și să se axeze îndeosebi pe măsuri de aplicare a legilor sau pe măsuri de natură tehnică; toate actele de reglementare ale guvernului trebuie să fie aduse la cunoștința parlamentului, care exercită un control *a posteriori* asupra lor. Măsurile adoptate nu au avut însă rezultatul scontat, nu numai pentru că intervenția *post factum* a parlamentului este adeseori tardivă față de efectele deja produse prin legislația delegată, dar și pentru că abundența acestei legislații și procedura instituită pentru controlul parlamentar asupra ei face extrem de anevoioasă orice intenție de refacere a stării anterioare. Comitetul special instituit de către Camera Comunelor, în anul 1944, însărcinat să studieze atent textele guvernamentale depuse parlamentului, stăruind asupra a aproximativ 7000 de texte, de la sfîrșitul anului 1944 și pînă la începutul anului 1953, a reținut doar 93 ca fiind susceptibile de a intra în atenția parlamentului.[141]

În S.U.A. a funcționat și funcționează sistemul „acordurilor executive", președintele putînd să semneze sau chiar să ratifice acordurile internaționale. Chiar și acele acorduri care, intrînd în sfera de competență legislativă a Congresului, trebuie să întrunească aprobarea acestuia sînt în realitate tot opera președintelui, întrucît Congresul trebuie să se pronunțe asupra lor doar cu o majoritate simplă, ceea ce face, așa cum s-a spus, ca nici un obstacol constituțional să nu interzică încheierea de acorduri internaționale în limitele competențelor congresionale, dacă președintele și simpla majoritate a celor două camere o doresc.[142] Președintele S.U.A. poate recurge, pentru a reglementa materii de domeniul legii, la „executive orders". Ce-i drept, chiar în perioada cînd acestea au început să apară, îndeosebi în timpul mandatului lui F. D. Roosevelt, Curtea Supremă s-a pronunțat că delegarea puterii legislative este neconstituțională, dar aceasta nu l-a împiedicat nici pe Roosevelt și nici pe succesorii săi să recurgă la „executive orders", cu atît mai mult cu cît chiar Curtea Supremă a legitimat uneori, prin deciziile ei, o asemenea practică.

În aparență, această practică generalizată a legislației delegate[143] nu ar avea implicații considerabile sub raportul limitării parlamentului în atribuțiile sale legislative, din moment ce acesta renunță „de bunăvoie" la unele din atribuțiile sale legislative în favoarea executivului. Numai că, indiferent în ce condiții și cum anume se realizează deplasarea atribuțiilor legislative de la parlament la executiv — și din analiza ansamblului raporturilor existente între cele două puteri rezultă fără nici o îndoială că această deplasare nu se produce de „bunăvoie" — delegația legislativă nu poate avea, în cele din urmă, o altă semnificație decît aceea a limitării substanțiale a principalei funcții parlamentare, limitare constînd în sustragerea de sub controlul parlamentar a unor domenii însemnate ale vieții social-economice și politice și trecerea acestora în competența unui organ nereprezentativ.

Fenomenul îngrijorător și consecințele practice ale imixtiunii tot mai accentuate a executivului în

[140] Vezi Georges Burdeau, *Traité de science politique*, vol. VII, Paris, 1957, p. 436.

[141] Cf. Gh. Gheorghe, *op. cit.*, p. 78.

[142] Vezi R. Pinto, *La crise de l'État aux États-Unis*, Paris, 1951, p. 55.

[143] În afara țărilor socialiste, numai cîteva țări, printre care Argentina, Brazilia, Libia, Republica Arabă Unită, nu admit sau nu practică legislația delegată.

atribuțiile legislative parlamentare au determinat, în unele țări, încercarea de restrîngere și atenuare a acestei proceduri. După cum am mai arătat, începînd din 1946, parlamentul britanic a decis prin „Statutory Instrument Act" cîteva condiții de natură să limiteze legislația delegată. Pe lîngă cele deja arătate, s-a stipulat ca unele acte ale executivului să nu intre în vigoare decît după adoptarea de către cele două camere a unei rezoluții de aprobare a lor. În același timp, actele executivului care au efect imediat pot fi anulate de una din camere, în termen de 40 de zile de la depunerea lor. În Australia, în virtutea *The Acts interpretation Act*, toate actele executivului emise în baza delegării trebuie să fie publicate și depuse fiecărei camere care dispune, în termen de 15 zile, asupra eventualei lor anulări. În Irlanda, decretele adoptate de executiv pe baza unei delegări pot fi supuse dezbaterii camerelor în termen de 21 de zile de la momentul depunerii lor. În Finlanda, împuternicirea dată guvernului de a legifera în locul parlamentului trebuie să fie cuprinsă într-o lege, adoptată după aceeași procedură ca în cazul revizuirii Constituției. Art. 76 al Constituției italiene precizează că exercițiul funcției legislative nu poate să fie delegat guvernului decît cu determinarea principiilor și criteriilor orientative și numai un timp limitat și pentru obiective definite. Art. 80 al legii fundamentale a R. F. Germania precizează că scopul, conținutul și întinderea delegării trebuie să fie determinate cu precizie. Constituția franceză din 1958 instituie condiția ratificării de către parlament a actelor adoptate de către executiv în virtutea delegării. Într-un mod asemănător este reglementată procedura legislației delegate în Tunisia, unde de asemenea este înscrisă cerința verificării ulterioare din partea parlamentului a actelor executivului emise

[144] Vezi *Parlements*, cit. supra, pp. 172 și urm.

în baza delegării etc., etc.[144] Chiar în acele țări unde legislația delegată nu este consacrată expres — și ne-am referit deja la exemplul Statelor Unite ale Americii, la care s-ar putea adăuga cel al Franței sub a IV-a republică, cel al Belgiei etc. — ea este totuși admisă, sub sancțiunea unui control parlamentar ulterior, avînd ca motivare adagiul potrivit căruia „necesitatea face legea".

Se poate constata cu ușurință, din cele cîteva exemple, că restricțiile aduse procedurii legislației delegate nu au o eficiență reală. Din acest motiv, în ultimul timp, a fost consacrată în unele țări și o altă instituție de control, aceea a „Ombudsmanului", „Parliamentary Commissioner" sau „Procurorul Națiunii", cum i se mai spune (în Suedia, Danemarca, Finlanda, Canada, R. F. Germania, Anglia, Belgia etc.). Acesta sau aceasta are menirea de a supraveghea legalitatea în administrație și apărarea drepturilor și intereselor cetățenilor, întărind controlul parlamentului asupra executivului. De regulă, exceptînd unele particularități „Ombudsmanul" are drept de control nemijlocit, la sesizare sau din inițiativă proprie, asupra activității executivului și dreptul de a propune eliminarea lipsurilor constatate, mai întîi organului care a emis actul, iar în caz de nesocotire a propunerilor, organelor ierarhic superioare.

Totuși, flexibilitatea și fluiditatea procedurilor legislației delegate fac ca atribuțiile legislative ale parlamentului să curgă cu aceeași intensitate, dacă nu chiar cu una sporită, în vadul competenței legislative a executivului.

Legislația delegată a fost, este și continuă să rămînă un fapt — și încă unul din cele mai puțin neglijabile — de limitare a parlamentului în exercițiul efectiv al atribuțiilor sale legislative, o expresie indubitabilă a realelor raporturi dintre parlament și executiv, caracterizate prin deprecierea rolului și funcțiilor parlamentului și accentuarea rolului și

funcţiilor executivului. S-au preconizat, după cum am văzut, unele forme de restrîngere a fenomenului legislaţiei delegate, de aplatizare a dăunătoarelor sale efecte şi nu atît în cîmpul acţiunii legislative a parlamentului, cît mai ales în densa şi nemărginita manifestare a arbitrarului. Revitalizarea parlamentului, reaşezarea sa la locul rezervat prin aşezămîntul fundamental al statului, nu este însă o chestiune de formă, ci una de fond. Nu lipsa formelor adecvate — spunea pe bună dreptate Ladislau Lőrincz — a fost principala cauză a slăbirii şi aproape a dispariţiei controlului parlamentar, ci tendinţa antidemocratică a centralizării puterii în mîinile executivului, eliberat de controlul real, efectiv şi eficient al instituţiilor reprezentative.[145]

E. CONTROLUL CONSTITUŢIONALITĂŢII LEGILOR

Controlul constituţionalităţii legilor constituie şi el unul din mijloacele prin care parlamentul este limitat în exerciţiul atribuţiilor sale legislative,[146] din moment ce actele organului reprezentativ al puterii, supuse fiind unui control de constituţionalitate, pot fi făcute ineficiente prin simpla constatare a faptului că ele contravin Constituţiei.

Unul din sistemele prin care se înfăptuieşte controlul constituţionalităţii legilor constă în constituirea unui aşa-zis corp politic, împuternicit să constate dacă actele diferitelor autorităţi publice sînt sau nu constituţionale şi să declare neaplicabile acele acte care contravin Constituţiei. Acest corp politic este

[145] Vezi Ladislau Lőrincz, *op. cit.*, p. 139.

[146] Ne mărginim aici la a examina problema controlului constituţionalităţii legilor numai sub aspectul implicaţiilor acestuia asupra exerciţiului puterii legislative. O examinare mai largă a problemei controlului constituţionalităţii legilor este făcută în capitolul IV al acestei lucrări.

un organ de sine stătător, nesupus nici uneia dintre cele trei puteri.

Cel de-al doilea sistem prin care se înfăptuieşte controlul constituţionalităţii legilor constă în recunoaşterea dreptului de a controla şi a se pronunţa asupra concordanţei sau neconcordanţei dintre legi şi Constituţie în favoarea unui anumit organ judiciar, ori a unui organ mixt, politico-judecătoresc.

Indiferent care din aceste două sisteme este aplicat, rezultatul nu poate fi decît acelaşi. Într-adevăr, cît timp actele parlamentului pot fi făcute ineficiente, prin declararea lor ca neconstituţionale, fie de un anume corp politic, fie de un anume organ judecătoresc sau de un corp mixt politic şi judecătoresc, supremaţia sa ca organ şi a actelor sale ca expresii de voinţă nu mai pot reprezenta o realitate.[147]

Mai mult chiar, acest control, înfăptuit de un organ situat în afara parlamentului, este extins uneori şi asupra legii fundamentale. Motivarea unor asemenea prerogative, recunoscute unui organ judecătoresc, pare simplă. Este o funcţie a judecătorilor — se spune într-o părere — să hotărască în cazuri disputate ce este legea. Dar, dacă judecătorii sînt înzestraţi cu o asemenea funcţie, iar Constituţia nu este altceva decît o lege, ea poate şi trebuie să fie cuprinsă în limitele de apreciere ale judecătorilor.[148]

S-ar găsi poate suficiente motive care să explice justeţea unei măsuri prin care o lege sau chiar Constituţia sînt făcute ineficiente, atunci cînd, printr-o asemenea măsură, s-ar ocroti drepturile şi libertăţile cetăţenilor. Într-adevăr, n-ar fi poate hazardat să se spună că, atunci cînd o lege, implicit cea fundamentală, vine în contradicţie cu dezideratele

[147] Controlul constituţionalităţii legilor funcţionează împotriva actelor parlamentului — recunosc Pierre Lalumière şi André Demichel (*op. cit.*, p. 17.) — şi astfel acesta nu mai are o putere nelimitată.

[148] Vezi K. C. Wheare, *op. cit.*, p. 100.

ocrotirii drepturilor și libertăților cetățenești, este preferabil să sacrifici legea în favoarea cetățenilor.[149] În realitate, nu un asemenea raționament constituie temeiul controlului constituționalității legilor, și nu acestea sînt consecințele unui astfel de control. Cel mai adesea, acest control și eventuala declarare a neconstituționalității unei legi nu se fundamentează pe considerente juridice, ci pe criterii politice[150] și funcționează, alături de mijloacele deja arătate, pentru limitarea parlamentului în exercițiul funcției sale legislative. Această limitare operează fie prin crearea, în fapt, a unor noi norme cu valoare de legiferare (pentru că, într-adevăr, „interpretarea *contra legem* sau refuzul aplicării legii de către organele judecătorești întrece, este evident, limitele acceptiei obișnuite a interpretării sau ale controlului, ea creînd de fapt norme cu caracter general, cu valoare de legiferare"[151], fie, pur și simplu, prin faptul că judecătorii sînt aserviți executivului și depind de acesta, acționînd în interesul lui și împotriva parlamentului.[152]

[149] „Trebuie să se dea o soluție dreaptă, chiar dacă ar contraveni dreptului în vigoare" spune, de exemplu, Helmut Coing (*Grundzüge der Rechtsphilosophie*, Berlin, 1950, p. 257).

[150] „Practic — spune André Hauriou —, într-adevăr, prin formația lor, prin mentalitatea și mai ales meseria lor, care constă, în mod esențial, în a menține dreptul, magistrații sînt înclinați să cenzureze tot ce le apare în contradicție cu ordinea stabilită și, drept consecință, să frîneze ordinea socială" (*Droit constitutionnel et institutions publiques*, Paris, 1968, p. 289). Curtea Supremă a S.U.A., arăta R. Pinto, constituie „exercițiul unei puteri politice veritabile, irresponsabile și oculte sub învelișul unei aplicații senine și obiective a legii" (*La fin du gouvernement des juges*, în „Revue de Droit Public", 1950, p. 838.

[151] Vezi L. Lőrincz, *op. cit.*, p. 185.

[152] „Foarte adesea un președinte democrat nu va ezita să dea probe de respectul său pentru imparțialitatea judecătorilor, propunînd un candidat republican și invers, dar, foarte rar, în schimb, va renunța să se informeze asupra opiniilor

F. *REFERENDUMUL*

Instituția referendumului face parte din acele mijloace ale democrației directe prin care, chipurile, poporul este chemat să decidă suveran în problemele fundamentale ale societății. Referendumul este frecvent invocat în sistemele democrației burgheze pentru a crea imaginea guvernării de către popor.

O primă formă pe care această instituție o poate îmbrăca este așa-zisul referendum legislativ, prin care, în anumite condiții și limite[153], poporul este chemat să decidă asupra unor legi ordinare. O altă formă a referendumului poate privi abrogarea în

sale sociale" (Vezi J. Lambert, *Du contrôle de la constitutionnalité des lois au gouvernement des Juges*, Sirey, 1937, p. 148.). O examinare largă și pertinentă a problemelor abia schițate aici a făcut M. Lepădătescu, în lucrarea sa: *Teoria generală a controlului constituționalității legilor*, Buc., 1974.

[153] De exemplu, în Elveția, referendumul nu poate avea loc decît la solicitarea a cel puțin 30 000 cetățeni sau la cererea a cel puțin opt guverne cantonale, din cele 25 de cantoane ale federației. De asemenea, referendumul nu poate avea ca obiect bugetul și, în general, legile financiare, precum și acele legi prin care s-a declarat starea de urgență. În Franța referendumul nu poate fi organizat cu privire la acele legi ce au ca obiect organizarea puterilor publice, precum și unele din legile ce au ca obiect ratificarea unui tratat. În Italia o lege poate fi abrogată, în totalitate ori numai în anumite prevederi ale ei, pe cale de referendum, la cererea a cel puțin 500 000 de alegători sau a cel puțin cinci consilii generale. Propunerea de abrogare supusă referendumului nu poate însă opera decît dacă ea întrunește majoritatea voturilor exprimate și cu condiția ca majoritatea alegătorilor să fi luat parte la vot. Nu pot însă face obiectul acestei proceduri de „veto popular" bugetul și legile fiscale, legile de amnistie și de grațiere, precum și legile ce au ca obiect ratificarea unor tratate internaționale. În Danemarca inițiativa de abrogare a uniu act legislativ, pe calea referendumului, nu poate aparține decît unui număr de cel puțin 1/3 din totalul deputaților parlamentului. (*Folketin*-ul este un parlament unicameral și cuprinde 179 membri aleși prin vot direct pe o perioadă de 4 ani).

totalitate sau parțială a unui act legislativ adoptat de către guvern. În sfîrșit, poate fi organizat un referendum cu privire la adoptarea sau modificarea legii fundamentale, pentru consultarea poporului ca parlamentul să decidă asupra unui proiect de lege, după cum se poate organiza un referendum pentru a decide în legătură cu atitudinea pe care parlamentul sau executivul trebuie să o adopte față de o anumită problemă internă sau internațională.[154]

Aparent, referendumul poate fi prezentat ca o formă larg democratică, prin care poporul este chemat să decidă în locul parlamentului și, astfel privite lucrurile, el nu ar putea fi tratat ca mijloc de limitare a funcției legislative a parlamentului. Dar referendumul, de regulă, în țările capitaliste, nu poate fi prezentat înnobilat de asemenea atribute, din cel puțin următoarele motive:

— După cum s-a putut observa, din sfera de decizie a poporului, pe calea referendumului, sînt sustrase tocmai unele din problemele ce vizează sau pot viza condiția social-economică și politică a acestuia (bugetul, legile financiare în general, amnistia, grațierea etc.), drepturile cetățenești (instituirea stării de urgență, de exemplu), dar, și mai ales, problemele

[154] De exemplu, *Folketing*-ul danez a adoptat cu 141 voturi și 34 contra legea privind aderarea Danemarcei la Comunitatea Economică Europeană. În realitate, votul a avut doar valoarea unei recomandări, referendumul din 2 octombrie 1972 avînd caracter hotărîtor. În schimb, referendumul din Norvegia, în aceeași problemă, a avut doar un caracter consultativ, fiind nevoie de o modificare a Constituției, pentru care se cere o majoritate de 5/6, pentru ca votul din parlament să aibă un caracter decisiv. (Parlamentul este constituit pe principiul bicameralismului: *Storting*-ul cuprinde 150 membri, aleși prin vot direct pe o perioadă de 4 ani, din care 38 membri în *Lagting* și 112 membri în *Odelsting*). În Italia s-a organizat un referendum asupra legii privind divorțul, instituit la 1 decembrie 1970. Au participat 33 029 217 cetățeni, din care 59,1% s-au pronunțat pentru menținerea legii, iar 40,9‰ pentru abrogarea ei.

fundamentale ale organizării și funcționării sistemului social-politic al societății.

— Apoi, referendumul nu poate angaja poporul, în deplinătate, la adoptarea unora din deciziile fundamentale pentru societate, pentru că el este chemat să se pronunțe doar în sens afirmativ sau negativ, fără însă să poată manifesta vreo inițiativă proprie cu privire la conținutul actului legislativ sau al măsurii ce face obiectul referendumului.

— Nu trebuie de asemenea ignorat faptul că, de cele mai multe ori, inițiativa referendumului aparținînd executivului, acesta poate „organiza" astfel lucrurile încît fie masele largi populare nu sînt puse în situația de a-și exprima o voință autentică[155], fie rezultatul referendumului este alterat.

— În sfîrșit, am mai adăuga în acest context că de multe ori referendumul are ca obiect probleme lipsite de o adevărată semnificație.[156]

Referendumul, ca mijloc specific de limitare al parlamentului în atribuțiile sale legislative, apare, fără echivoc, în multe din constituțiile burgheze. Un exemplu concludent îl constituie modul cum este reglementat referendumul în sistemul constituțional francez. Potrivit art. 11 al acestei constituții, președintele republicii are dreptul de a supune referen-

[155] Un exemplu grăitor îl constituie modul în care s-a organizat referendumul în țara noastră pentru adoptarea Constituției din 1938. Art. 100 al Constituției prevedea: „Prezenta constituție, *după* ce va fi edictată de rege, va fi supusă națiunii spre *bună știință și învoire*" (s.n.). În legătură cu acest „plebiscit", C. Argetoianu a lăsat consemnat în memoriile sale: „Desigur că lucrurile erau astfel întocmite încît în tot cazul rezultatul nu putea fi decît larg pozitiv" (Vezi, *Însemnări zilnice*, caiet 2, 1938, pp. 3536—3537).

[156] De exemplu, în Suedia, art. 49 al Constituției, în redactarea sa din 1922, permitea organizarea referendumului „atunci cînd importanța și natura deosebită a unei probleme o pretinde". Referendumul a fost folosit în această țară, printre altele, în 1954, în legătură cu circulația pe stînga a autovehicolelor.

dumului, la propunerea guvernului sau chiar a celor două camere, orice proiect de lege privind organizarea puterilor publice, aprobarea unei înțelegeri privitoare la Comunitate sau ratificarea unui tratat. Prin urmare, dacă președintele republicii consideră că adoptarea de către parlament a unui proiect de lege nu se va realiza cu siguranță ori atît de lesnicios pe cît ar dori, el poate să împiedice parlamentul de a-și exercita atribuțiile sale, ocolindu-l și recurgînd la un referendum. Modul cum referendumul a fost instrumentat de către generalul de Gaulle confirmă nu numai concluzia la care ne-am oprit, dar și faptul că însăși sensul reglementării cu privire la referendum a fost ignorat sau, în cel mai fericit caz, greșit interpretat.[157] Primul referendum, cel din 8 ianuarie 1961, cerea corpului electoral să aprobe un proiect de lege în care se prevedea organizarea unei consultări prin vot a poporului algerian asupra modului cum înțelegea să-și hotărască destinul, precum și recunoașterea dreptului guvernului de a reglementa pe cale de decret, pînă la obținerea rezultatului votării, organizarea puterilor publice în Algeria. Al doilea referendum, cel din 8 aprilie 1962, solicita corpului electoral să aprobe Acordurile de la Evian, precum și să-i recunoască dreptul de a proceda prin ordonanță sau decret la luarea tuturor măsurilor necesare aplicării acordurilor și de a încheia toate tratatele sau acordurile cu viitorul stat algerian. Al treilea referendum, din 28 octombrie 1962, a avut ca obiect trecerea la sistemul alegerii președintelui republicii prin sufragiu universal. Este greu de afirmat, dacă nu chiar imposibil, că referendumurile amintite se încadrau, prin obiectul lor, dispozițiilor constituționale.

[157] Vezi Gh. Gheorghe, *op. cit.*, p. 187 și André Hauriou, *op. cit.*, p. 688.

Secțiunea 3

CONTROLUL PARLAMENTULUI ASUPRA EXECUTIVULUI. PRINCIPII ȘI REALITĂȚI

În accepțiunea sa primară, principiul separației puterilor nu ar fi putut constitui temeiul recunoașterii unor prerogative de control asupra executivului din partea parlamentului. Aceasta pentru că separarea rigidă și perfect egală a puterilor nu ar fi implicat supremația uneia asupra celorlalte. Dar principiul separației puterilor nu a funcționat niciodată de o asemenea manieră. Interferența puterilor, „colaborarea" lor, a fost nu numai un fapt real, dar și unul permanent reclamat de cerințele funcționării practice a mecanismului statal, de ideea convergenței eforturilor pentru asigurarea finalităților statului în întregul său.

Totuși, judecînd raporturile dintre parlament și executiv din perspectiva principiului suveranității poporului, parlamentului, ca reprezentant al națiunii, a trebuit, cel puțin teoretic, să i se recunoască nu numai dreptul de a fixa liniile directoare înăuntrul cărora și în concordanță cu care urma să se înfăptuiască activitatea celorlalte puteri, dar și dreptul de a controla modul în care aceste puteri își desfășoară activitatea, potrivit cu orientările și limitele fixate de către parlament. Imperativului teoretic trebuia să i se asigure modalități concrete de convertire în practică. Burghezia a fost nevoită, așadar, ca, fie și formal, să recunoască că parlamentul are dreptul de a controla și îndruma executivul, și nu numai prin înscrierea lui într-o conduită normată prin legile adoptate de către parlament, ci și prin mijloace de natură să angajeze responsabilitatea politică a a-

cestuia, din rîndul cărora vom stărui aici doar asupra următoarelor: desemnarea de către parlament a executivului și responsabilitatea guvernului în fața parlamentului.

„Complicatul menuet al formării cabinetului", cum plastic se exprima Barbara Tuchman, poate primi diferite forme, nu lipsite de consecințe asupra raporturilor dintre parlament și executiv.

În monarhiile ereditare, parlamentul poate interveni pentru desemnarea monarhului numai în cazuri excepționale (abdicare, lipsă de succesor). În republici, șeful statului poate fi ales de către parlament, nemijlocit prin sufragiu universal sau, ca o a treia modalitate, el poate fi ales indirect, de către un colegiu electoral.[158] Cît privește desemnarea șefului de guvern și a miniștrilor, aceasta poate avea loc, în regimurile prezidențiale, prin numire de către șeful statului, iar în regimurile neprezidențiale prin numire, direct sau indirect, de către parlament. Cîteva exemplificări sînt, credem, utile.[159]

Președintele Republicii Franceze este ales, potrivit art. 6 al Constituției din 1958, pentru un mandat de șapte ani, prin sufragiu universal direct. Legea Constituțională din 6 noiembrie 1962, precizînd modalitățile de aplicare a art. 6 din constituție, arată că președintele este ales de un corp electoral special, alcătuit din deputați, membri ai parlamentului, membri ai Consiliilor generale și ai adunărilor teritoriale de dincolo de mări, primarii și reprezentanții aleși ai Consiliilor comunale. Președintele republicii numește apoi pe primul ministru, numește și schimbă la propunerea primului ministru pe membrii guvernului, fără a fi nevoie să mai ceară aprobarea specială a parlamentului. Președintele republicii prezidează Consiliul de Miniștri, Consiliile și Comitetele Superioare ale Apărării Naționale, Consiliul Superior al Magistraturii și alte comitete create ad-hoc. De asemenea, din cei nouă membri ai Consiliului Constituțional, trei din aceștia sînt numiți de președintele republicii. Guvernul, în întregul său, deși se înfățișează ca un cabinet parlamentar, el fiind declarat responsabil în fața parlamentului în condițiile și după procedura prevăzute de constituție, în realitate el este doar un organ de execuție la dispoziția președintelui republicii, cît timp președintele face parte din guvern și îl prezidează, poate accepta demisia primului ministru și poate numi sau schimba pe membrii guvernului. Dealtfel, președintele republicii are și dreptul de a dizolva Adunarea Națională, după consultarea primului ministru și a președinților adunărilor.

În R. F. Germania, legea fundamentală a abandonat principiul alegerii președintelui prin sufragiu universal, apropiindu-se de „modelul" francez al celei de a III-a și a IV-a republici. Președintele este ales de o adunare specială — Adunarea Federală —, alcătuită din membri ai Bundestagului și un număr egal de membri aleși prin scrutin proporțional de parlamentele statelor federate. La primele două tururi de scrutin, alegerea nu poate fi validată decît prin majoritatea absolută a membrilor adunării, la cel de-al treilea scrutin fiind însă suficientă majoritatea relativă. Cît privește guvernul, în concepția constituanților de la Bonn apare cu evidență principiul că un guvern parlamentar trebuie să se poată sprijini pe o majoritate stabilă în parlament. De aceea, cancelarul federal trebuie să fie cancelarul majorității, ceea ce face ca el să fie ales de Bundestag,

[158] Firește, există și situații care se abat de la „regulă". De exemplu, în 1977 președintele Irlandei nu a fost ales prin sufragiul populației. Aceasta pentru că, în această țară, dacă toate partidele politice cad de acord asupra aceluiași candidat, așa cum dealtfel s-a întîmplat, acesta va fi desemnat președinte, fără ca populația să mai fie chemată la urne.

[159] Vezi și P. Lalumière și A. Demichel, *op. cit.*, pp. 168—187, 385—401, 558—566.

la inițiativa președintelui federal sau chiar a membrilor Bundestagului, din rîndul membrilor majorității parlamentare. Numai prin excepție și în anumite condiții, președintele poate propune candidatura unei persoane pentru funcția de cancelar care, deși nu face parte din majoritatea parlamentară, a obținut totuși cele mai multe voturi. La această soluție președintele are însă o alternativă: el poate să dizolve Bundestagul. Miniștrii federali sînt numiți de către președintele federal la propunerea cancelarului.

Președintele Republicii Italiene este ales de o adunare specială, care cuprinde cele două camere și reprezentanții regiunilor[160]. Cum însă nu sînt decît cinci regiuni și fiecare din acestea desemnează cîte trei reprezentanți, cu excepția uneia ce desemnează chiar numai un singur reprezentant, practic președintele este ales de cele două camere, prin vot secret. În primele trei tururi de scrutin, candidatul propus, care nu poate avea o vîrstă sub 50 de ani, trebuie să întrunească două treimi din voturile exprimate; de la al patrulea tur este însă suficientă și o majoritate absolută.[161] Puterile ce-i sînt acordate președintelui aparțin în realitate cabinetului ministerial, responsabil politicește în fața camerelor. Totuși, el prezidează Consiliul de Miniștri, Consiliul

[160] Președintele Indiei este, de asemenea, ales după o procedură oarecum similară. Colegiul electoral pentru alegerile prezidențiale indiene este format din membri ai celor două camere ale parlamentului și din membri aleși ai Adunărilor legislative ale statelor.

[161] Cu excepția lui de Nicola, nici un președinte n-a fost ales în cursul primelor trei tururi de scrutin; Einaudi (1948—1955) și Gronchi (1955—1962) au fost aleși prin turul al patrulea, Segni (1962—1964), prin turul al nouălea, iar Saragat abia prin turul al nouăsprezecelea. Pe de altă parte, votul secret permite parlamentarilor să nu se supună disciplinei de partid. De exemplu, în 1955 alegerea ca președinte a lui Gronchi s-a făcut împotriva voinței conducerii propriului său partid.

Superior al Magistraturii, Consiliul Suprem al Apărării, promulgă legile votate de camere, poate cere o a doua deliberare după votarea legilor de către parlament, are dreptul de dizolvare a parlamentului, dreptul de grațiere etc. la care se adaugă atribuțiile specifice unui șef de stat. Președintele Republicii numește șeful guvernului, care îi propune apoi numirea miniștrilor și a secretarilor de stat. Guvernul trebuie să obțină votul de încredere al celor două camere.

Sistemul constituțional englez face distincție între cabinet și guvern. Guvernul britanic are, din acest motiv, două particularități: numărul ridicat al membrilor și ierarhizarea acestora. În Cabinet intră numai titularii anumitor departamente: afacerile externe, afacerile interne, finanțele, problemele Commonwealthului și al coloniilor, apărarea, comerțul etc., precum și un număr din demnitarii ce dețin funcții onorifice, aproximativ 20 de persoane în total.[162] Numărul membrilor Cabinetului poate fi însă restrîns sau lărgit de primul ministru. Grupul celorlalți miniștri, „miniștrii juniori", în număr de la 40 la 50 de persoane, își fac ucenicia guvernamentală, netezindu-și după împrejurări drumul spre Cabinet, care este, așa cum îl califica un autor, „centrul solidarității ministeriale și gardianul gîndirii politice.[163] Membrii guvernului cît și ai Cabinetului sînt numiți de primul ministru, numit la rîndul său de Coroană dintre conducătorii partidului majoritar în parlament. Guvernul este responsabil politicește în fața Camerei Comunelor, iar primul ministru în mod necesar trebuie să facă parte din cameră.

Președintele și vicepreședintele S.U.A. sînt aleși printr-un sistem nu mai puțin complicat decît în alte state, dar mai original, cu avantajele și deza-

[162] În timpul celor două războaie mondiale Cabinetul a fost restrîns la 4 și respectiv 8 membri.

[163] Vezi André Hauriou, *op. cit.*, p. 342.

vantajele sale, ultimele covîrșitor mai considerabile decît primele. Mai întîi sînt desemnați delegații fiecărui partid în cadrul statelor, care se reunesc în cîte o „Convenție" pentru a desemna candidatul partidului. Campania electorală continuă și se încheie apoi cu alegerea președintelui și vicepreședintelui de către un corp de electori, aleși de către fiecare stat într-un număr egal cu cel al deputaților și senatorilor pe care îi are statul respectiv în Congresul S.U.A. Voturile electorilor întruniți în capitala Statelor Unite, sînt trimise Congresului pentru a fi numărate. Este declarat ales candidatul care a întrunit majoritatea absolută a votului electorilor. Dacă nici unul din candidați nu obține această majoritate, alegerea președintelui o face Camera Reprezentanților, din rîndul a trei candidați care au obținut numărul cel mai mare de voturi[164]. Deși președintele și vicepreședintele apar ca aleși ai națiunii, ei sînt în realitate persoane investite în funcție de un număr restrîns de alegători, care, la rîndul lor, pot opta doar pentru una din acele persoane ce au fost desemnate drept candidați în „Convenții". În același timp, calitatea de aleși ai națiunii este doar teoretic acoperită căci, adeseori, votul decisiv aparține electorilor unuia sau cîtorva state ori chiar a unuia sau mai multor orașe[165]. Vicepreședintele S.U.A. devine, odată cu alegerea sa, și președinte al Senatului.

[164] La această procedură s-a recurs numai în 1800, pentru alegerea lui Thomas Jefferson, și în 1824 pentru alegerea lui John Quiney.

[165] Astfel, cu prilejul alegerilor prezidențiale din 1976, toate statele din vest, din vestul mijlociu și din nord au votat pentru președintele Ford, sudul declarîndu-se în întregime (cu excepția Virginiei) de partea lui Carter. Rezultatele au fost atît de strînse încît multe publicații scriau că dacă numai 7 400 de voturi în Hawai și Ohio ar fi fost de partea lui Ford, acesta ar fi rămas președinte, cu 270 de mandate, față de 268 ale lui Carter. Se pare că, în cele din urmă, orașul New York a decis victoria, cu cele 41 de mandate ale sale acordate lui Jimmy Carter.

În toate cazurile în care șeful statului și guvernul nu sînt desemnați, în totalitate sau fie și numai parțial, de către parlament, în raporturile dintre parlament și executiv este deschisă posibilitatea excluderii de la început a ideii supremației primului față de-al doilea. Cu toate acestea, trebuie să recunoaștem că există și sisteme constituționale în care, cel puțin teoretic, parlamentul deși nu are vreo atribuție în desemnarea șefului statului și a guvernului, responsabilitatea politică a acestora față de el este înscrisă ca atare în dispozițiile constituționale, cel mai adesea această responsabilitate referindu-se însă la guvern. Numai că, de la principiul teoretic al responsabilității politice și pînă la realizarea lui practică este o cale lungă și anevoioasă.

Dacă parlamentul participă, într-un fel sau altul, la desemnarea șefului statului, a primului ministru ori a guvernului în totalitatea sa, aceasta implică, deplin sau parțial, ideea supremației parlamentului. Rămîne ca, în această ultimă ipoteză, să se vadă însă dacă și în ce măsură responsabilitatea executivului în fața parlamentului este reală și funcționează ca atare.

Responsabilitatea guvernului în fața parlamentului presupune dreptul acestuia de a controla activitatea guvernului și de a lua măsuri cuvenite, ori de cîte ori această activitate contrazice liniile directoare fixate de către parlament. În aceste cazuri, deși adeseori formal, parlamentul poate aduce la „ordine" executivul, prin cîteva mijloace ce-i stau la îndemînă: dezbaterile, interpelările, dreptul de anchetă, moțiunea de cenzură, votul de neîncredere etc. Numeroase condiții sau restricții fac însă ca aceste mijloace ale „democrației în acțiune", cum le califică unii doctrinari burghezi, să rămînă simple elemente decorative ale sistemului parlamentar, fără nici un rezultat real pe planul angajării responsabilității politice a guvernului în fața parlamentului.

Dezbaterile parlamentare, ocazionate de un proiect de lege, de prezentarea programului guvernamental, de mesajele șefului statului, ori cele organizate în legătură cu o interpelare, o moțiune de cenzură etc., nu conduc la rezultate practice, pe măsura semnificațiilor ce adeseori li se atribuie în doctrina și practica burgheză, fie pentru că, de regulă, guvernul are asigurată majoritatea parlamentară dorită, fie pentru că ele se poartă între partidul de guvernămînt și opoziție, primul deținînd însă mijloacele necesare pentru a-și impune punctul de vedere, fie pentru că procedurile statornicite, ca cele legislative, de exemplu, fac anevoioase, dacă nu chiar imposibile, finalizările dezbaterilor parlamentare.

Întrebările și interpelările, ca mijloace de informare a parlamentului și de control din partea acestuia asupra executivului, nu sînt — nici ele —, de regulă, în măsură să angajeze responsabilitatea guvernului sau a vreunui ministru. Aceasta nu numai din cauza structurii amintite a parlamentului, favorabilă de obicei partidului de guvernămînt, precum și a raporturilor reale dintre parlament și executiv, dar și din cauza procedurii greoaie prin care întrebările și interpelările, ca și răspunsurile la acestea, se pot realiza.

Comisiile de anchetă ale parlamentului, ca forme de cercetare și de informare a acestuia, deși ar putea conduce la asigurarea, într-o oarecare măsură, a eficienței controlului parlamentar asupra executivului — și practica a demonstrat că, uneori, ele au acționat cu rezultate concrete —, sînt împiedicate în exercițiul atribuțiilor lor de lipsa mijloacelor pentru a culege datele necesare, de limitele de acțiune ce adeseori le sînt impuse, de faptul că partidul ce deține majoritatea parlamentară are mijloacele pentru a le influența în activitate, ca și de procedura de lucru, cu un caracter special, ce, de regulă, li se impune. Atunci cînd asemenea comisii au fost constituite și au acționat cu fermitate a existat întotdeauna un interes cu totul deosebit, de factură electorală, financiară, de securitate și apărare etc. ori au fost chemate să aplatizeze reacția opiniei publice în legătură cu o anumită problemă internă sau externă.[166]

De aceea, mai important de discutat, după părerea noastră, sînt alte două mijloace de control parlamentar și de acțiune a acestuia asupra executivului: *votul de neîncredere* și *impeachementul*.

Votul de neîncredere al parlamentului față de executiv funcționează rareori și cu grija de a nu compromite stabilitatea guvernului. Procedura votului de neîncredere, socotită „exces parlamentar", este, de regulă, contracarată în efectele sale de dreptul executivului de a dizolva parlamentul, drept ce este prezentat ca mijloc eficace de a păstra „echilibrul" între puteri, care, la rîndu-i, ar constitui esența regimului parlamentar. Guvernul, bazat pe omogenitatea unui partid puternic, pe majoritatea parlamentară, pe disciplina de partid — spunea Georges Burdeau — își asumă prerogative largi în exercitarea puterii, lăsînd parlamentului rolul de control. Guvernămîntul parlamentar, bazat pe prioritatea parlamentului — spunea același autor — este o formă de guvernămînt care apare în literatura burgheză contemporană mai mult ca un exemplu istoric, depășit de realitate. În parlamentarismul prezidențial, șeful statului, ales prin sufragiu universal, este și șeful executivului. Parlamentul poate trage la răs-

[166] O reacție parlamentară, mai puțin întîlnită, a fost declanșată, în ultimul timp, în S.U.A., Japonia, Italia etc. de scandalul „Lockheed". De exemplu, Curtea constituțională italiană s-a transformat, în luna martie 1977, pentru prima dată în istoria sa, într-o înaltă curte de justiție, pentru a-i judeca pe cei 11 inculpați în scandalul „Lockheed". La cei 15 judecători ai Curții, aleși prin tragere la sorți, s-au adăugat încă 16 persoane, ale căror nume au fost trase la sorți dintr-o listă alcătuită de parlament.

pundere guvernul, dar în schimb șeful statului poate dizolva parlamentul[167].

Această vicioasă relație în care un termen îl anulează pe celălalt nu este, așa cum s-ar putea crede, în egală măsură dăunătoare pentru parlament și executiv, întrucît, în cele din urmă, tot executivul „rămîne în picioare", dacă nu altfel atunci cel puțin prin persoana șefului statului, care, deși este prezentat adeseori ca organism neutru, imparțial, de arbitraj între cele două puteri, să nu uităm că el este totuși șeful executivului și inclină totdeauna spre acesta. Examinarea concretă a cîtorva situații nu va lăsa, credem, nici o îndoială asupra faptului că sofisticata dualitate dintre parlament și executiv se limpezește pînă la urmă în favoarea executivului.

Se spune că monarhul constituțional al Marii Britanii și Irlandei de Nord „domnește, dar nu guvernează", că puterile reginei sînt limitate și, de fapt, pur rituale — semnează legile, aprobă membrii guvernului și oficialitățile, deschide sesiunile parlamentului etc., înfățișează suveranitatea nominală asupra țărilor din Commonwealth[168] — că, poate, grijile Coroanei sînt mai degrabă cele ce provin din gospodărirea bunurilor de care dispune, și care sînt departe de a fi modeste[169], decît din treburile statului. În realitate, puterile Coroanei sînt mult mai mari decît s-ar putea crede[170]. Sîntem deci înclinați să dăm dreptate acelora care văd în Coroană o forță ce nu trebuie neglijată. „Folosirea Coroanei la capacitatea ei demnă este incalculabilă — spunea Walter Bagehot. Fără ea, în Anglia, prezența guvernului englez nu ar izbuti și ar dispărea"[171].

Coroana reprezintă sursa întregii justiții, poate convoca și dizolva parlamentul, sancționează bill-urile, are dreptul de grațiere și de amnistie, poate să declare război și să facă pace, numește pe primul ministru, aprobă toate celelalte numiri ministeriale, acordă titlul de pair și prin aceasta determină compoziția Camerei Lorzilor etc. Este adevărat că, de exemplu, refuzul Coroanei de a sancționa o lege nu a mai operat de peste 270 de ani, iar demiterea unui prim ministru nu s-a mai înregistrat de aproape 200 de ani. Aceasta nu înseamnă însă că, de fapt, Coroana are doar un rol simbolic în mecanismul statal englez, cît timp aceste prerogative aparțin legal Coroanei care poate, la nevoie, să uzeze

[167] Vezi Georges Burdeau, *op. cit.*, p. 160.

[168] Commonwealth-ul include în prezent 21 de republici și 15 monarhii. Regina Elisabeta a II-a este suverană și în alte 10 state în afara Marii Britanii. Membrii organizației și populația lor sînt: India cu 604 milioane de locuitori, Nigeria — 70 milioane, Bangladesh — 71 milioane, Marea Britanie — 56 milioane, Canada — 23 milioane, Tanzania — 14,5 milioane, Sri Langa — 14 milioane, Australia — 13 milioane, Malaysia și Kenya — cîte 12 milioane, Uganda — 11 milioane, Ghana — 9 milioane, Malawi — 5 milioane, Zambia — 4,5 milioane, Noua Zeelandă și Sierra Leone — cîte 3 milioane, Papua — Noua Guinee — 2,8 milioane, Singapore — 2,2 milioane, Jamaica — 2 milioane, Trinidad-Tobago — 1,2 milioane, Lesotho — 1 milion, Mauritius — 381.000, Guyana — 830.000, Bostwana — 675.000, Cipru — 660.000, Fidji — 559.000, Swaziland — 530.000, Gambia — 495.000, Malta — 300.000, Barbados — 254.000, Bahamas — 218.000, Samoa de Vest — 151.000, Grenada — 110.000, Tonga — 90.000, Seychelles — 60.000 și Nauru, cu statut de membru special al Commonwealth-ului, cu 7.500 locuitori.

[169] Se consideră că regina Angliei este în continuare una din cele mai bogate femei din lume. Castelele din Norfolk și Scoția, cei 60 de cai de curse, care i-au adus numai în 1976 un venit de peste 43.000 dolari, rarele bijuterii, picturi și antichități, cei peste 100.000 acri de pădure, acțiunile în unele hoteluri și magazine din Londra, în valoare de peste 3 milioane dolari, sînt doar cîteva din pozițiile patrimoniului reginei. Să mai adăugăm că regina este scutită de impozite, iar prin „lista civilă" i se acordă aproape 3 milioane dolari anual.

[170] Vezi, în legătură cu aceasta, și Gh. Gheorghe, *op. cit.*, pp. 56 și urm.

[171] Cf. James Harvey and Katherine Hood, *The British State*, Londra, 1958, p. 67.

de ele. Ea rămîne astfel sursa potențială a forței executivului față de parlament și această disponibilitate de putere poate fi angajată oricînd, dacă împrejurările concrete ale raporturilor dintre executiv și parlament reclamă acest lucru. Prerogativele teoretice ale Coroanei și „pericolul" permanent al intrării lor în acțiune chiar dacă nu configurează instituția regalității ca forță supremă de stat, puse fiind în slujba guvernului și mai ales a primului ministru fac din executiv o forță nelimitată și de temut. Reflectînd asupra poziției primului ministru englez, H. R. G. Greaves spunea: „Primul ministru este cu mult cel mai puternic om din țară. El este uneori — și nu fără dreptate — asemănat cu un dictator. Puterile sale, cel puțin cele formale, seamănă mult cu cele ale unui autocrat. Prerogativele pierdute de monarh au căzut în cea mai mare parte în mîinile sale... Acelea care nu au fost moștenite de el direct au trecut asupra cabinetului; dar el este conducătorul acestuia, el îl formează, el îl poate modifica sau lichida. Guvernul este stăpînul țării și el este stăpînul guvernului. În plus, el este membrul principal al parlamentului, fiind adesea liderul Camerei Comunelor, partidul său, avînd majoritatea în această cameră, determină activitatea parlamentului și el este cel care își controlează partidul. Legal, parlamentul poate face orice, și actualmente poate să facă multe, dar primul ministru hotărăște ordinea de zi și îl poate convoca, proroga sau dizolva"[172].

[172] Vezi H. R. G. Greaves, *The British Constitution*, ed. a IV-a, Londra, 1056, pp. 96—97. Crizele ministeriale din Anglia n-au rezultat, de regulă, din conflictele guvernului cu parlamentul, ci din conflictele existente între partide și de foarte multe ori din cele existente în interiorul partidului de guvernămînt. Tocmai de aceea, măsura dizolvării parlamentului nu s-a înfățișat ca sancțiune a guvernului față de legislativ, ci a fost utilizată, în majoritatea cazurilor, fie la sfîrșitul legislaturii, cînd opinia publică părea favorabilă guvernului și în consecință deschiderea unei campanii elec-

Președintele Republicii Franceze, ca șef al executivului, nu este cu nimic mai prejos decît exponentul suprem al executivului englez. El asigură — cum spune Constituția —, prin arbitrajul său, funcționarea regulată a puterilor publice, numește pe primul ministru și pune capăt activității sale, poate evita parlamentul în activitatea sa legislativă prin recurgerea la referendum, guvernul se află în întregime sub controlul său, președintele are dreptul de a dizolva Adunarea Națională, el are puteri echivalente unei dictaturi în cazul „stărilor de criză", președintele desemnează un număr de membri în unele din cele mai importante organe ale statului etc. Primatul șefului de stat francez nu a fost niciodată abandonat sau contestat, ci, cel mult, uneori, el a fost înfățișat în ecuații mai moderate față de celelalte puteri, în raport de împrejurări și, nu în ultimul rînd, de persoana președintelui.

Președintele R. F. Germania propune desemnarea cancelarului, promulgă și publică legile, încheie tratatele, primește și recheamă reprezentanții diplomatici, numește și revocă judecătorii și cei mai importanți funcționari federali, are dreptul de grațiere, el poate, în anumite condiții, să dizolve Bundestagul. S-ar părea că, totuși, președintele R. F. Germania nu poate fi asemănat, sub raportul prerogativelor sale, cu președinții altor state și că, în consecință, prin persoana sa, executivul s-ar găsi într-o poziție dominantă față de parlament. Cît privește prerogativele președintelui, în comparație cu cele ale altor șefi ai executivului, observația nu ar fi lipsită de temei, dar concluzia pe care ipotetic am formulat-o ar fi contrară realității, pentru că, în sistemul constituțional vest-german, cancelarul, ca șef nemijlocit

torale avantaja guvernul, fie în cursul legislaturii, avînd funcția unui „arbitraj popular", echivalînd astfel cu un veritabil referendum. (Vezi Pierre Lalumière et André Demichel, *op. cit.*, pp. 208—209).

al executivului, are o autoritate care, uneori, le întrece pe cele ce aparţin tuturor celorlalte organe. Fără a stărui sau a reveni asupra unor aspecte deja subliniate, ne mărginim să arătăm doar că în sistemul vest-german funcţionează ferm principiul după care cancelarul este reprezentantul majorităţii parlamentare, prin intermediul căreia el orientează şi domină practic activitatea parlamentului.

Puncte de vedere contradictorii există în doctrina americană în ceea ce priveşte poziţia, prerogativele şi raporturile preşedintelui cu Congresul. Unii cer reforme constituţionale pentru a spori şi întări atribuţiile preşedintelui, astfel încît el să fie în măsură să-şi împlinească programul, eliberat de frica vulnerabilităţii sale în faţa Congresului. Alţii, dimpotrivă, înfăţişîndu-i puterile, merg pînă acolo încît îl asemuiesc cu cei mai puternici regi pe care i-a avut vreodată Anglia.

Funcţia de preşedinte al S.U.A., deşi blamată chiar de către unii din cei care au deţinut-o[173], este, indiscutabil, funcţia cea mai rîvnită, poate nu atît de americanii care o dobîndesc cît mai ales de partidele ce-şi lansează oamenii spre ea. Reprezintă însă funcţia de preşedinte o putere reală sau nu?

După unii, funcţia de preşedinte este o funcţie limitată în prerogative, dacă nu cea mai limitată, pentru că preşedintele, pentru a-şi realiza programul său, are nevoie de legi şi de bani; or, şi legile şi banii sînt la discreţia Congresului. Preşedintele nu are un suport în Congres mai mult de 50—60% din componenţa acestuia, ceea ce face ca reuşita unui

[173] George Washington spunea că „mersul spre preşedenţia guvernului îi dă aceleaşi simţăminte ca acelea ale unui condamnat ce se îndreaptă spre locul execuţiei", Jefferson denumea funcţia de preşedinte „o mizerie splendidă", Buchanan o considera o „coroană cu spini", pentru Truman ea era „cea mai elegantă închisoare din ţară" etc. (Vezi Arthur Schlesinger, *A Thousand Days. John F. Kennedy in the White House*, Boston, 1965, p. 528).

proiect guvernamental să fie întotdeauna greu de asigurat. Datorită faptului că procedura alegerii sale diferă de cea a alegerii congresmenilor, aceştia îi opun de regulă rezistenţă fără nici un risc. Din aceleaşi motive, preşedintele nu se confruntă niciodată cu un Congres ales în întregime în perioada mandatului său; la jumătatea mandatului prezidenţial Camera Reprezentanţilor şi 1/3 din Senat sînt realese, ceea ce schimbă factorii de sprijin ai preşedintelui în Congres, sau, oricum, îi poate diminua considerabil. În înşiruirea aceloraşi situaţii nefavorabile preşedintelui se adaugă că Congresul are considerabile puteri asupra administraţiei, prin participarea sa la numirea unor persoane în funcţii publice, prin stabilirea atribuţiilor fiecărui departament, prin distribuirea fondurilor necesare administraţiei, precum şi întinse prerogative în afacerile străine şi în problemele militare.[174]

Asemenea situaţii — după părerea noastră doar în parte reale — sînt socotite departe de a fi „conforme cu ordinea", preşedintele trebuind să se bucure de prerogative substanţiale; aceasta şi pentru a fi în măsură să facă faţă în următoarele decenii celor trei mari „revoluţii" cu care se vor confrunta Statele Unite ale Americii: problemele umanitare, automatizarea şi armele[175]. Care ar fi mijloacele prin care Preşedintele S.U.A. ar ajunge să se bucure de autoritatea indispensabilă funcţiei sale şi asigurării competenţei în confruntările pe care le are ori le va avea? Aceste mijloace sînt sintetizate în următoarele[176]: a) organizarea alegerilor simultane, a preşedintelui, Senatului şi Camerei, pentru o perioadă de patru ani, ceea ce ar conduce la realizarea „armoniei", în perspectiva problemelor politice şi de partid, între pre-

[174] Vezi Louis W. Koenig, *More Power to the President*, în vol. „Congress and the President", cit. supra, pp. 69—71.
[175] *Ibidem*, p. 71.
[176] *Ibidem*, p. 72.

ședințe și Congres; b) întărirea dreptului de veto al președintelui față de legile adoptate de Congres, președintele putînd astfel să se angajeze cu folos în „jocul" legislativ *(log-rolling)*, condiționînd sancționarea legilor de sprijinul concomitent sau ulterior al Congresului în problemele care îl interesează; c) desființarea senioriei în alegerea președinților de comitete, precum și alegerea lor prin vot secret, de o majoritate a fiecărui comitet, concomitent cu limitarea în timp a comitetelor pentru studierea, acceptarea sau respingerea proiectelor de legi; d) înlocuirea majorității de 2/3 a voturilor Senatului cu o majoritate simplă pentru aprobarea tratatelor încheiate de președinte; e) organizarea unor mari frecvente convenții ale partidelor, precum și a unor partide naționale mai puternice; f) președintele să continuie ceea ce a început Kennedy, adică întărirea organismelor regionale de partid, care ar putea influența atît compoziția Senatului cît și a Camerei Reprezentanților, subordonarea politicii partidelor și a Congresului față de imperativele politicii naționale.

Problema ce poate și trebuie să fie pusă nu este, credem, atît aceea de a ști dacă prin mijloacele arătate se va ajunge sau nu la întărirea funcției de președinte, cît mai ales dacă o asemenea întărire este necesară și deplin justificată. Înclinăm să credem, „alături" de cealaltă parte a doctrinei americane, că președintele are mai multă putere decît s-ar putea crede și că în raporturile sale cu Congresul nu este serios dezavantajat.

Dacă la început, și dînd crezare lui Alexander Hamilton, James Modison și John Jay, președintele nu era decît „un magistrat cu o autoritate în cîteva prilejuri mai mare și în multe cazuri mai mică decît aceea a unui guvernator al statului New York"[177], astăzi el reprezintă o autoritate de prim rang, de

[177] Cf. Camil Mureșan și Alexandru Vianu, *op. cit.*, p. 17.

multe ori supraordontă Congresului, „De la dreptul de veto și pînă la patronaj (protecția pentru numirile în slujbe), de la publicitate pînă la elaborarea bugetului, Casa Albă — spunea Richard Neustadt — are în mînă cele mai impresionante mijloace din întregul sistem politic american. Cu foarte rare excepții, oamenii care participă la guvernarea Statelor Unite știu că, într-un moment sau altul, într-o măsură sau alta, îndeplinirea misiunii lor, promovarea ambițiilor lor pot depinde de președintele Statelor Unite. La anumite intervale sau continuu, vor avea nevoie de intervenția lui sau se vor teme de antipatia lui. Această nevoie și această teamă sînt mari atuuri ale Casei Albe"[178]. Într-adevăr, simpla înșiruire a cîtorva din atribuțiile președintelui confirmă, credem, îndeajuns că funcția sa reprezintă un factor hotărîtor în orientarea și conținutul activităților interne și externe ale Statelor Unite[179]. Președintele este șeful absolut al cabinetului sau guvernului, punctul său de vedere reprezentînd verdictul ultim în problemele cu care se confruntă organul executiv; în virtutea principiului incompatibilității funcției de secretar de stat cu aceea de membru al Congresului, secretarii de stat răspund pentru activitatea lor numai în fața președintelui; președintele exercită controlul sesiunilor Congresului, are dreptul de veto suspensiv asupra legilor adoptate de Congres, precum și dreptul de a trimite mesaje celor două camere, care reprezintă de fapt un adevărat program legislativ; numește, cu avizul Senatului, funcționarii publici, dar îi poate demite din funcții chiar fără a mai obține acest aviz[180]; președintele are dreptul să convoace cele

[178] Vezi Richard Neustadt, *Presidential Power*, Washington, 1963, p. 65.

[179] Vezi, în legătură cu aceasta, și Gh. Gheorghe, *op. cit.*, pp. 109 și urm.

[180] Prin „Tenure of Office Act", adoptat în 1867 s-a interzis președintelui să demită pe orice funcționar de stat a

două camere în sesiuni speciale ori numai una din ele, de obicei Senatul; numește și recheamă, cu avizul formal al Senatului, reprezentanții diplomatici și consulari ai S.U.A.; are dreptul, tot cu avizul Senatului, de a încheia tratate internaționale, deși, practic, negocierile se poartă fără avizul prealabil al acestuia; are dreptul să încheie acorduri internaționale; poate „face războiul", desfășurînd astfel de acțiuni care pun Congresul în fața situației de a „declara războiul" etc.

Chiar atunci cînd, în limitele impuse de separația puterilor, președintele S.U.A. este împiedicat să întreprindă anumite acțiuni ori i se stabilesc condițiile restrictive de acțiune, practica a dovedit că ignorarea acestor limite sau a condițiilor stipulate nu atrag, de regulă, nici un fel de consecințe. De exemplu, fără vreo aprobare a Congresului, în 1915, președintele Wilson a ordonat intervenția trupelor americane în Haiti, unde au rămas pînă în 1934, instituind aici un protectorat *de facto;* în 1914, din dispoziția aceluiași președinte, trupele americane au intervenit în Mexic, iar între 1916—1917 au intervenit aici pentru a doua oară, înăbușind revoluția mexicană; între anii 1918—1920 a sprijinit deschis, prin trupe americane, alb-gardiștii în încercarea acestora de a răsturna puterea sovietică; la 25 iunie 1950, președintele Truman a ordonat, cu ignorarea dispozițiilor constituționale, intervenția trupelor americane în războiul din Coreea;

cărui numire era condiționată de aprobarea Congresului. Acest act, considerat a fi un veritabil amendament constituțional, putea semnifica înlocuirea sistemului prezidențial din S.U.A. printr-un sistem strict parlamentar, puterea executivă fiind adusă sub dependența deplină a celei legislative (Vezi Camil Mureșan și Alexandru Vianu, *op. cit.*, p. 286). Dar, în 1926, Curtea Supremă, sub președinția lui Taft, a hotărît că președintele are dreptul de a revoca un funcționar al puterii executive, chiar dacă pentru numirea acestuia fusese necesară și aprobarea Senatului. În felul acesta, „Tenure of Office Act" a fost îngropat.

în aplicarea „doctrinei Eisenhower", în iulie 1958 trupele americane au intervenit în Liban; la 5 august 1964, Congresul a adoptat așa-zisa „revoluție Tonkin", prin care președintele era împuternicit „să ia toate măsurile necesare pentru a respinge orice atac contra forțelor Statelor Unite", rezoluție interpretată de președintele Johnson drept bază legală pentru a interveni în Vietnam etc.

Evaluînd rolul și poziția președintelui în sistemul statal american, unii autori dezvăluie proporțiile inimaginabile ale puterilor acestuia. „Președintele Statelor Unite — spune, de exemplu, B. Schwartz — are astăzi mai multă autoritate decît ar putea părea posibil pentru oricare dintre contemporanii anglo-americani ai regelui George al III-lea"[181]. „După cum oricine știe — spunea W. B. Munro — suma de puteri cu care este învestit președintele Statelor Unite este astăzi infinit mai mare decît cea exercitată vreodată de către monarhii englezi din secolul al optsprezecelea"[182].

O încercare de motivare, pe alocuri realistă, a forței și poziției președintelui în sistemul politic american, găsim în volumul lui W. Polsby, în care sînt consemnate, printre altele, progresiva imixtiune a S.U.A. în problemele internaționale, reala creștere a sarcinilor și atribuțiilor executivului, pe care el îl conduce, funcția sacerdotală pe care președintele o are în simbolizarea suveranității americane și, nu în ultimul rînd, încărcătura de emoții de grup și aspirații de statut pe care cetățenii le cer președintelui[183]. În locul unei necesare și evidente concluzii, să reținem

[181] Vezi B. Schwartz, *American Constitutional Law*, Cambridge University Press, 1955, p. 6.

[182] Vezi W. B. Munro, *The Government of the United States*, New York, 1954, pp. 186—187.

[183] Vezi Nelson W. Polsby, *Congress and Presidency*, Fundations of Modern Political Science Series, 1965, pp. 10 și urm.

în acest loc una din declarațiile lui Theodore Roosevelt, în sensul căreia poziția președintelui este „aproape aceea a unui rege și a unui prim-ministru luate la un loc“[184].

Una din instituțiile specifice sistemului constituțional american, preluată într-o formă sau alta și de alte țări cu regimuri prezidențiale, și care este adeseori invocată ca expresie a limitării puterilor prezidențiale și a dependenței președintelui de parlament, este *impeachementul*.

Constituția de la Philadelphia reglementează în art. I procedura de punere sub acuzare a președintelui și judecarea acestuia de către Senat, atunci cînd acesta se face vinovat de săvîrșirea unor fapte grave, constînd în nerespectarea Constituției. Dreptul de a pune sub acuzare pe președinte aparține Camerei Reprezentanților. Dacă s-a dispus punerea lui sub acuzare, Senatul, prezidat de președintele Curții Supreme, se constituie în tribunal care judecă procesul și pronunță sentința, cu o majoritate de minimum două treimi din membrii prezenți. Dar, precizează art. I, secț. 3, alin. 7, pedeapsa în caz de condamnare „nu va merge dincolo de pierderea funcției sale și de pronunțare împotriva sa a incapacității de a deține în Statele Unite vreo funcție implicînd profit, onoare sau încredere; dar partea declarată vinovată de către Senat va putea totuși să fie urmărită în justiție, judecată și pedepsită conform legii“.

Această procedură a fost însă doar o singură dată declanșată și niciodată nu a fost dusă pînă la capăt[185].

Instituții similare, pentru angajarea răspunderii șefului ramurii executive, sînt consacrate și în alte

[184] *Ibidem*, p. 12.

[185] La 5 august 1867, președintele Andrew Johnson a suspendat din funcție ministrul de război, numind în locul său o altă persoană. Socotindu-se că în felul acesta președintele a încălcat „Tenure of Office Act“, s-a cerut Camerei Reprezentanților punerea lui sub acuzare, care, cu 126 voturi pen-

state, dar ele sînt astfel reglementate încît nu pot conduce, aproape niciodată, la un rezultat real; vrînd să instituie răspunderea șefului de stat, ele creează mai degrabă imaginea inviolabilității și iresponsabilității acestuia. De exemplu, președintelui Italiei i se poate angaja răspunderea penală pentru înaltă trădare sau pentru atentat la constituție. Punerea sa sub acuzare trebuie să fie făcută de către parlament, în ședința comună a majorității absolute a membrilor săi, iar judecarea aparține Curții Constituționale. Președintele R. F. Germania poate fi pus sub acuzare de către oricare din cele două camere ale parlamentului, dar numai pentru violarea intenționată a constituției sau a unei alte legi federale. Judecarea se face de către Tribunalul Constituțional Federal, singura sancțiune posibilă fiind destituirea din funcție. Președintele Republicii Franceze nu este responsabil din punct de vedere politic în fața nici unui organ. Dealtfel, în regimurile parlamentare punerea sub acuzare a președintelui rămîne peste tot doar o ipoteză teoretică.

În fața realității, din ce în ce mai evidente, a preeminenței executivului față de parlament, o parte considerabilă a doctrinei burgheze încetînd să mai facă eforturi pentru a tăgădui fenomenul, face, dimpotrivă, eforturi pentru a justifica necesitatea și utilitatea supraordonării executivului față de parlament. Se vorbește astfel despre parlament ca instrument al guvernării în ansamblul instituțiilor guvernamentale, despre schimbările intervenite în conținutul funcțiilor îndeplinite de către parlament, despre nevoia „rațională“ rolului parlamentului, nevoia „adaptării“ parlamentului la „noua situație“. Se vorbește, de asemenea, despre necesitatea „obiectivă“ a centralizării puterii, a unei „puteri forte“, despre executiv

tru și 47 contra, a hotărît punerea sub acuzare a președintelui pentru încălcarea dispozițiilor constituționale. Judecîndu-se procesul, în Senat a lipsit un singur vot pentru ca președintele să fie declarat vinovat.

ca „instrument de progres al democrației socialiste", toate acestea și multe altele constituind, după aprecierile doctrinei burgheze, un fenomen general, corespunzător etapei actuale prin care trece statul burghez, fenomen ce caracterizează deprecierea rolului parlamentului și creșterea considerabilă a rolului executivului[186]. Astfel, M. Duverger, considerînd că o societate dezvoltată este un mecanism foarte complex și că ea trebuie să fie condusă de o autoritate puternică, conchide că „un executiv puternic, într-un sistem în care statele dispun de mijloace necesare realizării măsurilor lor, este o necesitate absolută pentru dezvoltarea democrației"[187]. J. Meynaud deduce nevoia unei „puteri forte" din necesitatea subordonării intereselor particulare față de un „proiect național" și, chipurile, din „dorința publicului de a fi condus ferm"[188]. Primatul politic al executivului — arăta B. Mirkine-Guetzévitch — este baza regimului parlamentar, „considerat ca o problemă tehnică a democrației" și reprezintă „adevărata realizare a aspirațiilor democrației"[189], iar pentru André Mast, executivul este un „instrument de progres al democrației sociale"[190]. „Solidaritatea de fapt — spunea un alt autor — unește apologia separației puterilor cu voința de restaurare a puterii executive. Separația puterilor a devenit panaceul de la care se așteaptă restabilirea autorității statului. Or, numai un exces de candoare ar îngădui să nu se înțeleagă sensul acestei formule: autoritatea statului, în jargonul jurnalistic, ca și în gîndurile ascunse ale politicienilor, este antidotul pentru autoritatea parlamentului"[191].

Această răsturnare a raporturilor dintre puteri este, pe fondul obiectivelor nemărturisite de către doctrina burgheză, una din încercările de a păstra stabilitatea unei societăți din ce în ce mai instabile, de a ameliora contradicțiile tot mai accentuate ale sistemului democrației burgheze, de a găsi „soluții" la problematica deosebit de complexă și ascuțită din interiorul acestui sistem, decimat tot mai mult de convulsiile social-economice și politice, încercări de a păstra cu orice preț structura anacronică a sistemului în care o minoritate își prevalează și ocrotește interesele în detrimentul majorității. Dar cît va fi posibil acest lucru? Este o întrebare la care doctrina burgheză evită să se angajeze cu un răspuns. Deocamdată se acționează numai împotriva efectelor, ignorîndu-se însă cauzele care le provoacă.

[186] În legătură cu asemenea încercări ce se fac în doctrina burgheză, vezi L. Lőrincz, *op. cit.*, pp. 124 și urm.

[187] Vezi M. Duverger, *The Development of Democracy in France*, în vol. „Democracy in changing Society", Londra, 1965, pp. 84—86.

[188] Vezi J. Meynaud, *Les groupes de pression sous la V-e République*, în „Revue Française de Science Politique", C II, 1962, nr. 3, p. 703.

[189] Vezi B. Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire d'après-guerre* în „Mélanges Negulesco", Imprimeria Națională, 1935, p. 510.

[190] Vezi André Mast, *La primauté de l'exécutif en droit belge*, p. 343.

[191] Vezi Georges Burdeau, *Traité de science politique*, vol. 7, Paris, 1957, p. 220.

Capitolul IV

PRINCIPIUL LEGALITĂȚII ÎN REGIMUL PARLAMENTAR BURGHEZ

Cel de-al treilea dintre principiile fundamentale ale regimului parlamentar burghez este principiul legalității. Acest principiu și-ar găsi expresie, potrivit doctrinei burgheze, în supremația legii fundamentale, asigurarea și ocrotirea drepturilor și libertăților publice ale cetățenilor, respectarea legii de către toți subiecții de drept pe care ea îi vizează. Ne vom mărgini aici la a examina doar două din ipostazele pe care principiul legalității le poate îmbrăca, la celelalte aspecte făcînd deja unele referiri cu prilejul examinării celorlalte principii.

Secțiunea 1

SUPREMAȚIA LEGII FUNDAMENTALE

Reflectînd procesul transformărilor social-economice și politice dintr-o anume etapă, precum și direcțiile fundamentale în care evoluția acelui stat se înscrie, principiile de organizare și funcționare ale sistemului social-politic respectiv, pe de o parte, iar pe de altă, fiind emanația de voință a organului suprem al puterii de stat, Constituția — așezămîntul fundamental al unui stat — este și trebuie să fie supremă față de toate celelalte acte juridice.

Supremația Constituției în arhitectura sistemului normativ este evidențiată, de regulă, sub trei aspecte:

din punctul de vedere al conținutului, din punct de vedere formal, adică sub aspectul procedurii ce este urmată pentru adoptarea sau modificarea legii fundamentale, și din punctul de vedere al forței ei juridice.

Din punctul de vedere al conținutului, legile fundamentale sau constituțiile se caracterizează prin faptul că au ca obiect stabilirea principiilor structurii social-economice ale societății, ale organizării și funcționării statului, precum și reglementarea drepturilor și datoriilor fundamentale cetățenești,[1] în procesul instaurării și exercitării puterii de stat.

[1] Vezi T. Drăganu, *Drept constituțional*, cit. supra, p. 49. De asemenea, N. Prisca (*op. cit.*, p. 39) precizează că legea fundamentală stabilește principiile legislației, reglementînd relațiile fundamentale ce se nasc în procesul organizării și exercitării puterii de stat și statornicind astfel baza juridică a activității tuturor organelor statului..." Acest mod de evaluare a conținutului constituției nu este împărtășit de M. Lepădătescu (*Teoria generală a controlului constituționalității legilor*, cit. supra, p. 29), deoarece se consideră că aceasta ar exclude posibilitatea reglementării prin legi ordinare a unor raporturi *fundamentale*, legate de structura social-economică și de organizarea și funcționarea statului, precum și de garantarea drepturilor și stabilirea datoriilor esențiale ale cetățenilor. După acest autor, conținutul constituției este alcătuit din ansamblul de norme care, reglementînd relațiile sociale fundamentale ce se nasc în procesul instaurării și exercitării puterii, sînt considerate de clasa dominantă ca esențiale pentru asigurarea, menținerea și consolidarea puterii de stat (*Op. cit.*, p. 33). În ceea ce ne privește, credem că observațiile și completările aduse nu sînt esențiale și întru totul motivate. Definirea în modul arătat a conținutului constituției nu implică ideea că prin legi ordinare nu pot fi reglementate „raporturi fundamentale", numai că reglementarea, în asemenea cazuri, trebuie să țină seama de principiile constituției, dacă raporturile sociale respective au făcut obiectul reglementării prin legea fundamentală. Definiția lui M. Lepădătescu are scăderea de a introduce conceptul de „relații sociale fundamentale", fără a se preciza cum anume am putea califica o relație socială ca fiind fundamentală, pe baza căror criterii și din ce puncte de vedere, de ce anume unele relații sociale sînt fundamen-

În doctrina burgheză, deși se recunoaște, în principiu, că preeminența constituției trebuie să fie relevantă și sub aspectul conținutului ei, supremația legii fundamentale, din acest punct de vedere, nu este clar conturată, datorită faptului că încă există ambiguități în formularea răspunsului la întrebarea: ce trebuie să cuprindă o constituție? Astfel, în unele constituții sînt inserate probleme care, evident, prin natura lor, nu sînt susceptibile de a face obiect de reglementare prin legea fundamentală[2] sau, în alte constituții, nu sînt precizate probleme fundamentale pentru existența și evoluția respectivului stat. Alteori, se consideră că greutățile în elaborarea unei constituții, sub raportul problemelor pe care ea trebuie să le cuprindă, sînt legate de structura statului, după cum el este unitar sau federal, fiind mai complicată cuprinderea în legea fundamentală a tuturor problemelor esențiale în cazul unui stat federal[3]. Deși nu acesta trebuie să fie socotit impedimentul fundamental la elaborarea unor constituții clare și cuprinzătoare,

tale iar altele nu, precum și fără a se observa că unele relații sociale, deși fac obiectul de reglementare al normelor dreptului constituțional, nu sînt „fundamentale" (de exemplu, unele din normele cu privire la organizarea și desfășurarea alegerilor).

[2] De exemplu, Constituția Elveției din 1893, în art. 25, cuprinde reguli cu privire la tăierea animalelor.

[3] Vezi K. C. Wheare, *op. cit.*, pp. 34—35. Asemenea dificultăți sînt invocate prin exemplificarea Constituției Indiei din 1950, la elaborarea căreia s-au avut în vedere „trei liste de probleme": probleme ce trebuie recunoscute prin constituție ca făcînd parte din competența de legiferare a organului legiuitor al întregii țări, probleme ce trebuie recunoscute ca făcînd parte din competența exclusivă a organelor legiuitoare ale fiecărui stat federat și probleme în legătură cu care pot interveni cu reglementări atît organul legiuitor al statului federativ, cît și organele legiuitoare ale fiecărui stat federat. (Precizăm însă că, în cazul Indiei, nu se poate vorbi decît de o cvasi-federație). O situație similară există în Canada, dar aici „lista a treia" de probleme se reduce totuși la două subiecte: imigrarea și agricultura.

trebuie totuși să reținem că disputa ce adeseori se poartă între organul legiuitor federal și organele legiuitoare federate, asupra competenței exclusive sau concurente de legiferare, constituie o sursă de ignorare ori chiar desconsiderare a supremației constituției. Și aceasta cu atît mai mult cu cît însăși delimitarea problemelor ce trebuie să intre în competența unuia sau altuia din organele legiuitoare este o chestiune extrem de anevoioasă[4]. Principiile ce stau la baza constituirii federațiilor capitaliste declanșează multe rețineri din partea statelor federate în a acorda un „cec în alb" organului legiuitor federal. Dar, așa cum dealtfel se recunoaște, nici în cazul statelor unitare capitaliste problema elaborării unei legi fundamentale cuprinzătoare, sub raportul conținutului ei, nu este mai simplă, mai ales în legătură cu consacrarea și garantarea drepturilor și libertăților cetățenești, considerîndu-se că anumite îngrădiri în exercițiul acestor drepturi și libertăți trebuie totuși precizate în chiar legea fundamentală[5].

Din punct de vedere formal, o constituție este supremă față de toate celelalte legi pentru că ea urmează o procedură specială în vederea adoptării sau modificării ei[6].

[4] De exemplu, unele probleme de apărare, legate de utilizarea energiei nucleare sau chiar unele probleme cu privire la aviație, fac obiect de dispută, sub aspectul competenței, în federația australiană.

[5] Vezi K. C. Wheare, *op. cit.*, p. 38.

[6] Sînt greu de sistematizat procedurile diverse instituite în statele capitaliste pentru adoptarea sau modificarea constituției. Totuși, unele principii, cu valoare de mai mare generalitate, pot fi desprinse. Cu excepția doar a statului Noua Zeelandă, unde procedura de adoptare sau modificare a constituției este identică cu cea a legilor ordinare, în toate celelalte state această procedură diferă. De regulă, se face distincție între „puterea constituantă" și „puterea sau puterile constituite", numai primele avînd dreptul să adopte sau să modifice constituția. Acest prim principiu este,

Fundamentarea supremației constituției pe baza exclusivă a criteriului formal este o încercare susceptibilă de multe și serioase rezerve. În primul rînd, o asemenea încercare tinde să desprindă conținutul legii fundamentale de forma adoptării ei, pînă la limita la care forma ajunge să prevaleze conținutului. Evident, nu pot fi ignorate sau discreditate proceduuneori, asociat cu cerința unui referendum, înainte sau după ce „camerele de revizuire" ori pur și simplu parlamentul s-au pronunțat asupra amendamentelor. Pe lîngă aceasta, se cere un anumit qvorum pentru ca amendamentele să poată fi primite, la care se adaugă, uneori, o procedură specială de lectură și dezbatere asupra amendamentelor. În alte state, parlamentul singur nu are căderea să se pronunțe asupra amendamentelor, ci numai după consultarea și a altor organisme. Există și state în care procedura este diferită, în raport de natura problemei ce face obiectul amendamentului. Iată cîteva exemple de asemenea proceduri: În S.U.A., Elveția, Australia etc., parlamentul ca atare nu poate modifica constituția, decît cu asocierea și a altor organisme; în Belgia, după dizolvarea camerelor și constituirea celor de „revizuire", amendamentul este adoptat dacă asupra lui s-au pronunțat favorabil 2/3 din numărul membrilor fiecărei camere; în Danemarca, Elveția, Australia și cele 50 de state americane, amendamentele la constituție se supun referendumului poporului, după adoptarea lor de puterile legiuitoare; în Suedia se cere votul a 2/3 din numărul membrilor fiecărei camere, înainte și după alegerea „camerelor de revizuire"; în Franța celei de a V-a republici, amendamentul se supune unui referendum, afară de cazul cînd a fost adoptat de o majoritate de 3/5 într-o ședință comună a ambelor camere; Constituția Italiei din 1948 prevede că un proiect de amendament acceptat de puterea legislativă trebuie supus unui referendum, dacă înlăuntrul a trei luni de la acceptarea lui 1/5 din membrii „camerei de jos" sau 500.000 de alegători ori cinci consilii regionale solicită aceasta, afară de cazul cînd proiectul a fost votat cu o majoritate de 2/3 în fiecare cameră; în Elveția, precum și în 13 din statele americane, un anumit număr de alegători pot iniția un proiect de amendament la constituție, după care urmează o procedură complicată de dezbatere și însușire a lui; în India, procedura de adoptare a constituției este diferită, în raport de natura problemei ce constituie obiectul amendamentului etc., etc.

rile urmate pentru adoptarea sau modificarea unei constituții, dar mai important pentru o lege fundamentală este conținutul ei și nu procedura prin care s-a ajuns la adoptarea sau modificarea acesteia. În al doilea rînd, chiar în prezența unor proceduri rigide de adoptare sau modificare a constituțiilor, atunci cînd interesele clasei dominante au impus acest lucru, constituția a fost totuși modificată, cu respectarea procedurilor prescrise[7] sau chiar ignorînd aceste proceduri[8]. În al treilea rînd, procedura însăși de adop-

[7] De exemplu, Constituția S.U.A. adoptată în 1789, a fost formal, supusă amendamentelor de 22 de ori pînă în 1960, dar de 10 ori pînă în 1791; Constituția Elveției din 1848 a fost supusă amendamentelor de 11 ori în primii 50 de ani de la adoptarea ei și de 37 de ori în a doua jumătate a secolului etc. Nu este mai puțin adevărat că inițiativele de amendare a constituției au fost mult mai numeroase decît acceptarea efectivă a acestora. (De exemplu, Constituția Australiei a fost modificată doar de 4 ori, deși numai pînă în 1960 s-au făcut de 23 de ori propuneri de amendamente; Constituția Elveției a fost supusă la 48 de amendamente, dar s-au făcut 96 de propuneri de modificare a ei). O situație contradictorie există în privința unora din constituțiile statelor americane: în timp ce, de exemplu, statul Tennessee nu și-a modificat constituția de 80 de ani de la adoptarea ei în 1870, iar statele Illinois și Kentucky și-au modificat constituția numai în cîteva cazuri deosebite, constituțiile statelor California, Georgia și South Carolina au primit, împreună, mai mult de 100 amendamente.

[8] Un exemplu tipic îl oferă chiar constituțiile burghezo-moșierești din țara noastră. Astfel, Constituția din 1866 a fost adoptată numai de adunarea electivă; senatul, deși nu a fost dizolvat, nu a fost convocat pentru votarea constituției. Or, Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris, stabilea că puterea legislativă se exercita de domn, împreună cu adunarea electivă și senat. Pentru adoptarea Constituției din 1923 a fost convocat direct corpul electoral, fără a indica măcar articolele ce urmau să fie revizuite, deși Constituția din 1866 statornicea obligația citirii în ambele adunări legislative, de trei ori, din 15 în 15 zile, a declarației de modificare a constituției și aprobarea de amîndouă camerele a punctelor de revizuire, după care urma dizolvarea adunărilor legislative și convocarea corpului electoral pentru alegerea camerelor de revizuire. În legătură cu

tare sau modificare a unei constituții nu este lipsită de caracter de clasă: atunci cînd interesele clasei dominante reclamă ocrotirea legii fundamentale, ca instrument de acțiune împotriva clasei răsturnate de la putere, procedura de adoptare sau modificare a constituției este rigidă; dimpotrivă, atunci cînd interesele clasei dominante reclamă amendarea frecventă a legii fundamentale această procedură este flexibilă. Dar, rigiditatea sau flexibilitatea în procedura de adoptare sau modificare a constituției, este, adeseori, și o problemă de conjunctură, derivată din raporturile existente între parlament și executiv. Parlamentul înclină spre o procedură rigidă, pentru a păstra executivul în limitele prescrise de atribuții și subordonare față de el; executivul înclină, dimpotrivă, spre o procedură flexibilă, pentru a-și putea legaliza, prin amendamente la constituție, supremația sa față de parlament. Așa după cum s-a putut reține, în cele din urmă executivul a dobîndit o poziție supraordonată parlamentului, indiferent de prescripțiile legii fundamentale și de procedura instituită pentru adoptarea sau modificarea acesteia. Aceasta este încă o dovadă — și credem concludentă — de nesocotire a principiului supremației constituției, principiu de atîtea ori declamat în doctrina burgheză.

Din punctul de vedere al forței juridice, o constituție este supremă față de celelalte legi pentru că acestea trebuie să i se conformeze. Principiul supremației constituției, reflectat în forța sa juridică, nu reprezintă însă o realitate în sistemele constituționale ale statelor burgheze.

Constituția din 1938, deși doctrina burgheză a încercat o analogie, sub raportul procedurii de adoptare, cu Statutul lui Cuza, ea a fost edictată de rege la 20 februarie 1938 și adusă la cunoștința cetățenilor la 24 februarie 1938 spre „bună știință și învoire", potrivit cu stipulațiile art. 100 al acestei constituții.

În primul rînd, însăși constituțiile înlesnesc contrazicerea dispozițiilor lor prin legi ordinare, lăsînd pe seama acestora posibilitatea de „detaliere" și „precizare" a condițiilor în care prevederile legii fundamentale sînt aplicabile[9]. La asemenea situații se referea Marx, atunci cînd spunea că „... fiecare paragraf al constituției conține propria sa antiteză, propriul său senat și propria sa cameră, și anume în formulă-

[9] De exemplu, Constituția Irlandei din 29 decembrie 1937, enunță în art. 40—44, cîteva din drepturile fundamentale ale cetățenilor, dar garantarea și exercițiul acestora sînt condiționate de prevederile legilor ordinare. Astfel, „nici un cetățean nu poate fi privat de libertatea sa personală *decît în conformitate cu legea*", „domiciliul fiecărui cetățean este inviolabil, neputîndu-se intra cu forța în locuința cuiva *decît în concordanță cu legea*" etc. Ce au însemnat aceste prevederi s-a putut constata în 1940, cînd parlamentul irlandez a adoptat *Actul privind delictele împotriva statului* în care, printre altele, se spunea: „Ori de cîte ori un ministru al statului consideră că o persoană particulară este angajată în activități care, după părerea sa, sînt prejudicioase pentru apărarea liniștei și ordinei publice sau pentru securitatea statului, va putea emite ordin de deținere sau reținere a acelei persoane". Curtea Supremă a Irlandei a calificat ca legal și valabil acest act. Dispoziții similare cu cele menționate în Constituția Irlandei cuprind toate celelalte constituții burgheze. (Pentru exemplificare, notăm art. 7 al Constituției belgiene, art. 164 al Constituției olandeze, art. 99 al Constituției norvegiene, art. 16 al Constituției suedeze, art. 78 al Constituției daneze etc.). Un exemplu eclatant în materie îl constituie Constituția României din 1938. În această constituție cîteva prevederi scutesc de orice comentarii: „românii se bucură de libertatea conștiinței, de libertatea muncii, de libertatea învățămîntului, de libertatea presei, de libertatea întrunirilor, de libertatea de asociație și de toate libertățile din care decurg drepturi, *în condițiunile stabilite de lege* (art. 10); *„în caz de vină vădită ori de urgență,* deținerea sau arestarea se poate face imediat..." (art. 12); „Constituția garantează fiecăruia, *în limitele și condițiile legii,* libertatea de a comunica și publica ideile..." (art. 22); „întrunirile, procesiunile și manifestațiile... *sînt supuse legilor și orînduirilor polițienești*" (art. 24); „dreptul de liberă asociație *nu implică dreptul de a crea persoane juridice*" (art. 26).

rile generale libertatea, iar în precizări suprimarea libertății"[10].

În al doilea rînd, într-o formă sau alta, pe cale directă, instituționalizată, ori pe cale mediată, organele judecătorești pot interpreta, pînă la limita suprimării, o dispoziție constituțională. Așa după cum am mai precizat, în doctrina și practica judecătorească burgheză, considerîndu-se că funcția judecătorilor este aceea să hotărască ce este legea în cazurile disputate, se admite că ei pot determina și înțelesul dispozițiilor constituției, care, se spune, este tot o lege[11]. Mai mult chiar, unele constituții recunosc expres acest drept judecătorilor[12]. Este adevărat, niciunde nu se recunoaște un drept al judecătorilor de a modifica sau suplimenta dispozițiile constituționale, dar recunoscîndu-li-se dreptul de a interpreta

[10] K. Marx și Fr. Engels, *Opere alese în două volume*, vol. I, ed. a III-a Editura politică, Buc., p. 218.

[11] Vezi K. C. Wheare, *op. cit.*, p. 100.

[12] Astfel, în Constituția Irlandei se prevede că jurisdicția Înaltei Curți, iar în apel a Curții Supreme, se extinde la problemele validității oricăror legi (art. 34). Chiar și în acele sisteme constituționale în care dreptul judecătorilor de a interpreta constituția în favoarea legilor ordinare nu este recunoscut expres, acest drept este totuși admis. Încă în 1803, Curtea Supremă a S.U.A. a decis, într-o cauză, că este dreptul și datoria departamentului judecătoresc să spună ce este legea. Dacă două legi sînt în conflict, Curtea trebuie să decidă care din ele este valabilă. Atunci cînd atît legea ordinară cît și legea fundamentală sînt susceptibile de a se aplica la un caz concret, Curtea urmînd a decide fie că situația dată este în consonanță cu legea, nesocotind constituția, fie că ea este în consonanță cu constituția, nesocotind legea, Curtea trebuie să decidă care din aceste legi în conflict este aplicabilă cazului. (Vezi K. C. Wheare, *op. cit.*, pp. 100 și urm. În această lucrare sînt prezentate pe larg numeroase cazuri în care Curtea Supremă s-a considerat îndreptățită și obligată să precizeze sensul unor dispoziții constituționale, ajungîndu-se, adeseori, la denaturarea sau chiar ignorarea acestora).

aceste dispoziții, ei pot ajunge la schimbarea sensului lor[13].

În al treilea rînd, forța juridică supremă a constituției este grav afectată și de practica existentă în unele state burgheze de a proceda la modificarea dispozițiilor constituționale prin uzanță și convenție[14]. Căile prin care uzanța sau convenția amputează dispozițiile constituționale sînt multiple și diverse[15];

[13] De exemplu, în 1905 (în cazul Lochner V. New York 198 U.S. 45), Curtea Supremă a S.U.A. a decis că un act al statului New York prin care s-a fixat la maximum de 60 de ore pe săptămînă și zece ore pe zi timpul de muncă al brutarilor este ilegal, deoarece s-a violat libertatea cetățenilor de a munci atît cît vor. Dreptul de a cumpăra sau vinde munca, s-a pronunțat Curtea, constituie expresia libertății pe care o garantează constituția. În 1940, Curtea Supremă a S.U.A., la cererea unor părinți aparținînd sectei „Martorii lui Iehova", a fost chemată să se pronunțe dacă dispoziția dată de conducerea unei școli, prin care copiii au fost chemați să participe la o ceremonie de salut a drapelului american, este sau nu legală, deoarece participarea la o asemenea ceremonie împiedică liberul exercițiu al religiei, consacrat prin constituție. Curtea a decis că dispoziția era legală, deoarece participarea la ceremonia de salut a drapelului era menită să consolideze instituțiile societății americane, și, astfel, departe de a încălca libertatea, a sprijinit baza ei de existență. Ulterior, în 1942, Curtea a revenit asupra acestei decizii, considerînd că dispoziția dată a constituit o violare a libertății religiei (Vezi K. V. Wheare, *op. cit.*, pp. 45—46).

[14] Vezi pe larg asupra acestei probleme, K. C. Wheare, *op. cit.*, pp. 121 și urm.

[15] S-a convenit, de exemplu, ca șeful statului să nu recurgă la dreptul său de veto față de legile adoptate de parlament (în Danemarca, Norvegia, Suedia); în majoritatea țărilor aparținînd Commonwealth-ului s-a convenit ca regina sau guvernatorul general să nu uzeze de dreptul lor de veto. Constituția celei de-a treia republici franceze prevedea că președintele republicii, cu asentimentul senatului, putea să dizolve camera deputaților. Ulterior s-a convenit însă că exercițiul unor asemenea prerogative de către președinte constituie un act în flagrantă contradicție cu regimul republican. În a treia republică franceză, pre-

consecința este însă întotdeauna aceeași: o dispoziție constituțională, deși este în vigoare, ea nu este totuși aplicată.

În al patrulea rînd, unele din procedeele uzitate pentru transferul atribuțiilor legislative de pe seama parlamentului în favoarea executivului — legislația în situația stării de necesitate, legislația delegată, actele de guvernămînt —, precum și modalitățile în care se înfăptuiește controlul constituționalității legilor, constituie surse de afectare a supremației constituției, fie prin desconsiderarea prevederilor ei, fie prin interpretarea și aplicarea lor deformată, fie prin postularea preeminenței legii ordinare față de legea

cum și în Statele Unite, s-au adus îngrădiri, prin convenție, cu privire la posibilitatea de realegere a unei persoane în funcția de președinte a statului. Aceste convenții au avut la bază o uzanță (președintele Republicii Franceze, M. Lebrun, a fost reales în 1939 pentru încă un mandat de 7 ani, iar președintele S.U.A., Franklin D. Roosevelt, a fost reales în 1940 pentru a treia oară, pentru ca în 1944 să fie reales pentru a patra oară). Alteori, prin convenție sînt transferate atribuții recunoscute prin constituție în favoarea unor organe sau persoane pe seama altor asemenea organe sau persoane. (De exemplu, în Canada, ca și în Australia, Noua Zeelandă, Olanda, Belgia etc., guvernatorul general sau, respectiv, șeful statului sînt persoanele care pot numi membrii cabinetului. În practică, aceștia sînt recomandați sau avizați spre a fi numiți de către primul-ministru). Un exemplu tipic de transferare a prerogativelor constituționale prin convenții îl constituie și procedura de alegere a președinților S.U.A. unde, practic, alegerea lor este hotărîtă în convențiile partidelor politice, iar colegiile de electori sînt transformate în simple organisme de înregistrare (Vezi mai pe larg, Alexander M. Bickel, *Reform and Continuity, The Electoral College, the Convention, and the Party System*, 1971). Exemple de suplimentare a dispozițiilor constituționale prin convenții pot fi înregistrate în regulamentele de funcționare ale camerelor parlamentului (cu privire la numărul și competența comisiilor, cu privire la procedura de legiferare etc.).

fundamentală și, nu în mai mică măsură, prin recunoașterea deschisă a caracterului formal al constituției[16].

Secțiunea 2

CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII LEGILOR

Ca instituție juridică, controlul constituționalității legilor constă în ansamblul dispozițiilor normative, prin care se organizează verificarea conformității cu constituția, atît a fiecărei legi, în totalitatea ei, cît și a fiecărei prevederi dintr-o lege și înlăturarea legii sau a dispoziției respective, dacă s-a constatat neconformitatea acestora cu constituția[17].

[16] În 1899, cînd s-au desființat cluburile socialiste la sate, iar conducătorii lor au fost persecutați sălbatic, arestați, închiși, pentru a justifica această măsură ministerul domeniilor publice declara în cameră: „Constituția nu e decît pentru noi, cei cu averi, cu diurne, pozițiuni și ministere; constituțiune pentru sate nu există" (Vezi D. Ionescu, Gh. Tuțui, Gh. Matei, *Dezvoltarea constituțională a statului român*, Editura științifică, Buc., 1957, p. 167). Ziarul „L'Indépendance Roumaine" din 24 ianuarie 1899, referindu-se la șovăielile procurorului de Olt în aplicarea măsurilor pentru desființarea cluburilor țărănești, consemna următoarele: „Cu toate acestea e limpede că astă libertate (aceea prevăzută de constituție — n.n.) nu poate fi decît fictivă și că voind s-o iei în serios ai pune focul în toate colțurile țării... Acest onorabil magistrat nu poate să nu știe că se găsește în fața unei ficțiuni, pe care ar fi periculos și în același timp nepatriotic să o iei în serios". C. Argetoianu, consemnînd consultările ce i s-au făcut în legătură cu Constituția din 1938, scria: „Știind bine că oricum le-ai face, și lungi și scurte, constituțiile fiind totdeauna menite să fie călcate, și că ea reprezintă ca atare partea ce mai puțin importantă din legislațiunea unei țări — n-am insistat" (Vezi *Însemnări zilnice*, caiet I, 1938, p. 3487).

[17] Vezi M. Lepădătescu, *Teoria generală a controlului constituționalității legilor*, cit. supra, p. 9.

În fundamentarea controlului constituționalității legilor, literatura juridică burgheză pornește fie de la principiul separației puterilor, potrivit căruia puterile trebuie să se controleze și să se cenzureze reciproc, fie de la principiul supremației constituției, în acest caz controlul constituționalității legilor fiind tocmai sancțiunea supremației legii fundamentale. În această a doua modalitate de înfățișare a bazelor teoretice ale controlului constituționalității legilor, invocarea principiului supremației constituției înseamnă implicit întărirea legalității, prin aceea că aceasta impune legalitatea activității parlamentului în emiterea de către acesta a legilor ordinare[18].

Indiferent însă de temeiurile ce sînt invocate ca fundament al controlului constituționalității legilor, mecanismul practic și rezultatele acestui control sînt departe de a da expresie unui proces de întărire a legalității. Fără îndoială că burghezia este interesată în asigurarea unei stricte și necondiționate legalități, deoarece respectarea legii de către toți cetățenii și de către toate organele, implicit de către parlament a legii fundamentale, înseamnă, în fapt, ocrotirea și consolidarea rînduielilor social-economice și politice burgheze, ce-și găsesc reflectare și apărare în legea burgheză. Acesta poate fi socotit primul aspect al problemei legalității burgheze. Cel de-al doilea aspect al problemei este opusul primului: desconsiderarea legii și a legalității de către burghezie, ori de cîte ori acestea vin în contradicție cu interesele ei de clasă. Ambele aceste aspecte, împreună, reflectă și definesc regimul de legalitate burghez. Controlul constituționalității legilor, ca unul din aspectele regimului de legalitate burghez, funcționează cînd într-un sens cînd în altul, după cum barometrul politic al burgheziei — adică interesele ei de clasă — reclamă fie sacrificarea legii pentru a ocroti constituția, și atunci legea va fi declarată neconstituțională, fie sacrificarea constituției pentru a ocroti legea, și atunci legea va fi declarată constituțională. Sigur, nu întreaga practică a controlului constituționalității legilor în statele capitaliste poate fi subsumată uneia sau alteia din cele două ipostaze prin care acest control se înfățișează, dar nu este mai puțin adevărat că o asemenea pendulare între sublinierea autorității constituției și autorității legii, ca două situații extreme și opuse, definește controlul constituționalității legilor, îi dezvăluie esența și finalitatea.

Referindu-ne la pozițiile adoptate de teoria și practica burgheză, pentru a asigura supremația constituției sau, dimpotrivă, pentru a motiva caracterul ei cenzurabil, poziții care, implicit, dezvăluie și atitudinea adoptată față de raportul dintre legea fundamentală și legile ordinare, se va putea constata cum una sau alta din concluziile la care doctrina și practica au ajuns sînt, de fapt, soluții conjuncturale, după cum postularea ori considerarea supremației coincide sau nu cu interesele burgheziei.

Ca instrument de apărare a rînduielilor capitaliste supremația constituției este afirmată și în mare măsură garantată. Faptul că primele constituții burgheze au încorporat prevederi potrivit cărora ele nu puteau fi modificate o anumită perioadă de timp[19], precum și

[18] „Se pot formula — spune Joseph Barthélemy — cele două propoziții centrale următoare, în jurul cărora se vor grupa toate consecințele ce sînt de tras din supremația constituției: 1° Supremația constituției asigură o întărire a legalității; 2° Supremația constituției antrenează o anumită stabilitate juridică a acesteia" (Vezi *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1928, p. 196).

[19] Constituția franceză din 3 septembrie 1971 interzicea primelor două legislaturi formularea oricăror propuneri de modificare a ei. Chiar și după împlinirea acestui termen procedura de modificare a constituției era extrem de complicată. Constituția americană din 1787 interzicea, în privința unora din prevederile ei, posibilitatea de modificare timp de 21 de ani.

faptul că s-au instituit proceduri speciale, adeseori extrem de anevoioase[20], pentru modificarea legii fundamentale, demonstrează grija de a păstra intact conținutul constituției și de a-i ocroti poziția în sistemul normativ. Pe de altă parte, așa cum am încercat deja să învederăm, atunci cînd interesele burgheziei au cerut-o, constituțiile au fost totuși modificate, înăuntrul procedurilor stabilite sau chiar prin desconsiderarea acestora. Asemenea poziții contradictorii definesc și teoria și practica burgheză în chestiunea raportului dintre constituție și celelalte legi[21].

[20] **Astfel**, majoritatea constituțiilor burgheze au stabilit condiții restrictive la inițiativa de modificare sau revizuire a lor, această inițiativă aparținînd, de regulă, unuia din următorii subiecți: guvernului sau șefului statului; adunărilor legislative; șefului statului și adunărilor legislative; corpului electoral. (Vezi pe larg M. Lepădătescu, *op. cit.*, pp. 80 și urm.)

[21] „... Nu e bine — arată G. Burdeau — să se ridice obstacole prea puternice împotriva eventualelor transformări ale concepțiilor politice. Cu cît rezistența este mai mare, cu atît se riscă mai mult de a se exaspera voința de reformă, care va face revoluția, dacă nu poate să triumfe pe căile legale" (Vezi *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1947, p. 62). „O constituție este — spune B. Schwartz — în practică, ceea ce Curțile declară că este ea" (Vezi *American constitution law*, Cambridge, 1955, p. 4). Din ceea ce s-ar putea numi motive de oportunitate se deduce, de asemenea, posibilitatea și justificarea ignorării dispozițiilor constituției. Astfel, Joseph Barthélemy spune: „Dacă se consideră numai dreptul pozitiv în afara oricărei teorii, a oricărui principiu, a oricărei prejudecăți pur teoretice, sîntem obligați să recunoaștem că totdeauna și peste tot a fost admis, fie în doctrină, fie în texte, că regulile constituționale sau legislative trebuie să cedeze în fața necesității superioare a salvării statului" (*Op. cit.*, pp. 236—236). Același autor menționa, într-un alt loc, că „necesitatea trebuie, desigur, să aibă o influență pretutindeni, ea face să cedeze legalitatea și supremația constituției" (*Op. cit.*, p. 237). Dealtfel, chiar constituțiile burgheze conțin prevederi de natură să „legalizeze" propria lor încălcare, recunoscînd puteri discreționare executivului în anumite împrejurări considerate ca excepționale sau, cum am văzut, apreciate ca atare de către chiar executiv.

Cum anume controlului constituționalității legilor i se asigură finalitatea dictată și așteptată de clasa burgheză? Prin modul de organizare și funcționare a acestui control. Care sînt, deci, modalitățile de exercitare a controlului constituționalității legilor în statele burgheze?

Este necesar însă, mai înainte, să se explice o situație aparent contradictorie, semnalată pe bună dreptate și de către alți autori[22]. Constituția este expresia supremă de voință legislativă a clasei dominante, prin intermediul căreia aceasta își promovează și asigură interesele ei de clasă. Și totuși, același organ legiuitor, ce a adoptat legea fundamentală, ajunge uneori în situația de a emite legi ordinare care, în totalitate ori numai prin unele dispoziții ale lor, contravin legii fundamentale. Două sînt motivele ce explică apariția unor asemenea situații. În primul rînd, inițiativa emiterii unor legi ordinare în contradicție cu legea fundamentală poate aparține însăși clasei dominante. Esența unei constituții constă în faptul — așa cum arăta Lenin — că ea „exprimă raportul real de forțe în lupta de clasă"[23]. Or, este posibil ca, în contextul unui asemenea raport real de forțe în lupta de clasă, precum și ținînd seama de influența forțelor progresiste și democratice pe plan internațional, burghezia să nu-și poată permite adoptarea unei legi fundamentale *reale*, adică care să exprime și să ocrotească deschis interesele ei de clasă, recurgînd la o constituție *fictivă*, aparent concesivă, îmbibată cu formule amăgitoare și pretextată drept supremă și concludentă dovadă a „democratismului" statului și societății burgheze. Pe de altă parte, ceea definește procesul constituțional burghez în momentul de față, fără a face abstracție de cîteva excepții,

[22] Vezi M. Lepădătescu, *op. cit.*, pp. 95 și urm.

[23] V. I. Lenin, *Opere complete*, vol. 17, Editura politică, Buc, 1963, p. 356.

tocmai ținînd seama de raportul real de forțe atît pe plan intern, cît și pe plan extern, este recurgerea la tipuri de constituții liberale, care, formal, consacră unele drepturi și libertăți democratice. Ce e drept, aceste constituții, cum arăta Lenin, sînt mai puțin fictive decît constituțiile reacționare[24], care își dezvăluie fățiș esența lor de clasă, dar ele pot fi mînuite mai ușor în recuzita demagogică a clasei burgheze. În asemenea împrejurări, cînd există pericolul ca formulele constituțiilor de tip liberal să fie „luate în serios", burghezia recurge la emiterea unor legi ordinare ori a altor acte normative ce se constituie ca neîndoielnice antiteze față de prevederile legii fundamentale. Dar, inițiativa clasei dominante de contrazicere a dispozițiilor constituționale poate fi — și este adeseori — declanșată și ca urmare a faptului că abia după adoptarea unei legi fundamentale, elaborată în pripă, doar ca mijloc de „acoperire" în anumite împrejurări istorice, se constată evidenta fictivitate a constituției, flagranta ei neconcordanță cu realitățile social-economice și politice ale țării respective, nepotrivirea ei cu stadiul actual și cel de perspectivă al evoluției intereselor sale de clasă. Această realitate, frecvent mărturisită chiar de către politicienii și doctrinarii burghezi[25], determină, de

[24] *Ibidem*, p. 356.

[25] „De foarte numeroase ori — arată, de exemplu, G. Burdeau —, constituția scrisă este opera teoreticienilor preocupați mai curînd de eleganța și echilibrul mecanismului pe care-l construiesc, decît de eficacitatea sa practică. Viața politică face atunci să apară ce are artificial constituția dogmatică și dacă ea nu merge pînă la a provoca o răsturnare a constituției, ea introduce cel puțin obiceiuri și practici care o completează uneori și adeseori o deformează sau o contrazic" (Vezi *Cours de droit constitutionnel*, cit. supra, p. 39). Referindu-se la Constituția României din 1866, precum și la cei care au elaborat-o, Carol I de Hohenzollern era obligat să mărturisească: „Acești oameni care și-au făcut educația lor politică și socială mai mult în străinătate, uitînd cu desăvîrșire împrejurările patriei lor, nu

asemenea, adoptarea ulterioară a unor legi sau altor acte normative ce exced prevederilor constituționale sau le contrazic. Pe de altă parte, inițiativa emiterii unor legi ordinare, în contradicție cu constituția, poate aparține și forțelor progresiste și democratice care, la anumite etape și în anumite împrejurări, dispun de ponderea necesară în parlament sau de influență hotărîtoare asupra acestuia pentru a obține adoptarea unor legi ce nu se suprapun intereselor clasei dominante. În asemenea împrejurări, burghezia mînuiește instituția controlului constituționalității legilor astfel încît respectivele legi să devină inoperante[26]. În sfîrșit, necesitatea instituirii unui control al constituționalității legilor apare cu evidență în statele federative capitaliste, unde, tendințele de centralizare puternică pot fi împlinite și pe calea unui asemenea control, chemat să regleze disputa, adeseori vehementă, dintre legislația statelor federate și legislația statului federativ.

caută altceva decît a aplica aici ideile de la care s-au adăpat acolo, îmbrăcîndu-le în niște forme utopice, fără a cerceta dacă se potriveau sau nu" (Vezi, Scrisoare publicată în „Allgemeine Ausburger Zeitung" de la 27 ianuarie 1870, citat după Dionisie Ionescu ș.a., *op. cit.*, p. 166). În legătură cu aceeași constituție, I. I. Brătianu declara: „Mai degrabă putem zice că viața noastră politică, în curs de jumătate de veac, s-a adaptat la formele constituțiunii, care cam în pripă se alcătuise la 1866, decît că această constituție a fost creațiunea exclusivă a nevoilor care se iviseră în societatea românească" (Vezi *Constituția României din 1923 adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudențe*, Buc., 1925, p. 108).

[26] Această realitate pare a fi descrisă de J. Lambert, atunci cînd spune: „În sine, controlul judiciar al constituționalității legilor nu este decît unul din nenumăratele procedee prin care s-a încercat să se tempereze principiul suveranității numărului și să se asigure, în fața voinței maselor, protecția drepturilor și libertăților minorităților și a indivizilor" (Vezi *Du contrôle de la constitutionnalité*, în „Histoire constitutionnele de l'Union Américaine", vol. I, Paris, 1930, p. 262).

Ca modalităţi concrete de control al constituţionalităţii legilor[27] pot fi desprinse, în general, după natura organului împuternicit să facă acest control, trei tipuri de sisteme: a) cel în care controlul aparţine unui organ politic; b) cel în care controlul aparţine unui organ judecătoresc sau instanţelor judecătoreşti şi c) cel în care organul împuternicit să exercite un asemenea control este un organ politico-judiciar. Indiferent însă de natura organului împuternicit să exercite acest control şi procedura pe care el o ur-

[27] Prin modalităţi de exercitare a controlului constituţionalităţii legilor, M. Lepădătescu înţelege toate trăsăturile esenţiale şi comune ale exercitării acestui control, grupate: a) în raport cu timpul în care el se exercită — înainte de intrarea în vigoare a legilor sau după intrarea lor în vigoare; b) în raport cu organele cărora le este încredinţată exercitarea controlului şi c) în raport cu cei îndreptăţiţi să pună în mişcare procedura controlului constituţionalităţii legilor. În raport cu timpul cînd se exercită controlul, acest control poate fi prealabil sau preventiv ori ulterior sau represiv, după cum el intervine înainte de intrarea în vigoare a legilor sau pentru împiedicarea intrării lor în vigoare ori, după intrarea acestora în vigoare, pentru anularea legii sau a acelor dispoziţii din ea ce contravin constituţiei. În raport cu cei îndreptăţiţi să pună în mişcare procedura controlului constituţionalităţii legilor, poate fi făcută o primă grupare de subiecţi, constituiţi dintr-un număr foarte restrîns de organe ale statului şi o a doua grupare, în care sînt cuprinşi toţi cetăţenii, luaţi individual, dacă justifică un interes actual sau eventual (*Op. cit.*, pp. 156 şi urm.). Definirea în modul arătat a modalităţilor de control al constituţionalităţii legilor are meritul de a sintetiza cuprinzător un proces deosebit de complex. Nu am stăruit aici decît asupra uneia din clasificările modalităţilor de exercitare a acestui control — cel ce porneşte de la natura organului împuternicit să-l înfăptuiască — pentru că acest aspect ni se pare esenţial din punctul de vedere al funcţiilor ce are a îndeplini controlul şi al finalităţilor la care el conduce. Firește, momentul declanşării controlului şi subiecţii care-i dau naştere îşi au însemnătatea şi semnificaţia lor, dar, în cele din urmă, compoziţia, modul de alcătuire, natura organului împuternicit să-l înfăptuiască sînt elementele hotărîtoare şi în nemijlocită cauzalitate cu rezultatul controlului exercitat.

mează în înfăptuirea controlului, rezultatul rămîne cel al declarării compatibilităţii sau a incompatibilităţii legii ori a uneia din dispoziţiile acesteia cu constituţia, după interesele clasei dominante.

Sistemul în care prerogativa de a exercita controlul constituţionalităţii legilor revine unui organ politic a fost şi este statornicit în Franţa. El a apărut sub Constituţia anului VIII al republicii, fiind exercitat de un corp politic — Senatul conservator. Potrivit Constituţiei din 22 frimaire anul VIII (13 decembrie 1799), membrii Senatului conservator se recrutau prin cooptare, ei erau numiţi pe viaţă şi declaraţi inamovibili. Senatorii nu puteau ocupa concomitent şi o altă funcţie de stat. Conceput astfel, Senatul apărea ca un organ politic independent şi imparţial, dar, în realitate, prin modul său de alcătuire şi componenţa sa, el era instrumentul dictaturii personale a primului-consul. (Primii senatori au fost numiţi de primul-consul, iar posturile devenite vacante erau ocupate de primul consul, de Tribunal şi de Corpul legislativ. Senatul nu putea să se pronunţe din oficiu asupra constituţionalităţii legilor, ci numai la sesizarea Tribunalului sau a guvernului). În aceste condiţii, Senatul nu numai că nu s-a postulat în organism de asigurare a constituţionalităţii legilor, dar, mai mult, el a fost acela care, în repetate rînduri, a încălcat constituţia, în scopul întăririi dictaturii primului-consul.

Acest sistem, în care atribuţiile de exercitare a controlului constituţionalităţii legilor devin unui „corp politic", a fost reluat sub Constituţia franceză din 14 ianuarie 1852. Potrivit acestei constituţii, care, dealtfel, nu se deosebea prea mult de cea a anului VIII, organul împuternicit să exercite controlul constituţionalităţii legilor — în realitate, aşa cum practica a dovedit-o, acest organ era chemat să justifice încălcările constituţiei şi chiar modificări ale aces-

teia[28] — era tot un Senat, alcătuit din 150 de senatori, din care o parte de drept, iar ceilalți numiți pe viață de șeful puterii executive și declarați inamovibili.

Fără să fi încetat cu desăvîrșire orice forme de control al constituționalității legilor[29], Constituția din 27 octombrie 1946 este aceea care reașază sistemul de control printr-un corp politic, instituind un comitet constituțional, alcătuit din președintele Adunării Naționale, președintele Consiliului Republicii și zece membri, din care șapte aleși de Adunarea Națională și trei de Consiliul Republicii. Controlul exercitat de către comitet era un control politic, care examina doar dacă legile adoptate de Adunarea Națională implicau o modificare a constituției.

Constituția franceză din 4 octombrie 1958, astăzi în vigoare, a instituit pentru controlul constituționalității legilor un Consiliu Constituțional, care se compune din membri de drept — toți foștii președinți ai republicii — și nouă membri numiți: trei de către președintele republicii, trei de către președintele Adunării Naționale. Consiliul are ca atribuții: a) controlul conformității cu constituția a regulilor de drept emise de puterile publice; b) verificarea legalității alegerilor parlamentare, a celor prezidențiale și legalitatea referendumului; c) constatarea împiedicării președintelui republicii de a-și îndeplini atribuțiile; d) avizarea împrejurărilor în care, potrivit art. 16 al Constituției, președintele de republică își poate aroga puterile discreționare și constituirea sa, pe durata acestor împrejurări, în organ consultativ al președintelui. Controlul constituționalității legilor, exercitat de către Consiliul Constituțional, este, de

[28] Prin senatus-consultul din 7 noiembrie 1852, acest organ a restabilit imperiul ereditar, modificînd astfel constituția privitor la forma republicană a statului.

[29] De exemplu, sub imperiul Constituției din 1875, controlul constituționalității legilor revenea adunărilor legiuitoare.

regulă, un control prealabil momentului intrării în vigoare a legilor[30].

Modelul francez al controlului constituționalității legilor a fost preluat, cu unele modificări mai mult sau mai puțin semnificative, și de către alte state. Indiferent însă de forma concretă pe care acest model o îmbracă, în esența sa rămîne un instument la îndemîna clasei dominante pentru a mînui cuprinsul și conținutul legalității în raport de interesele ei. Componența „corpului politic", constituit în vederea exercitării controlului constituționalității legilor, modul său de alcătuire, sarcinile și atribuțiile ce-i sînt fixate, comportamentul său fluctuant în aprecierea constituționalității sau neconstituționalității unor legi ori dispoziții ale acestora, în raport de împrejurări, adică de ceea ce interesele clasei dominante îi dictează, demonstrează pînă la evidență această realitate, consemnată dealtfel ca atare și în doctrina burgheză, unde se precizează că acest control „contribuie la modificarea regulilor jocului politic", devenind „un constituant secundar"[31].

Sistemul în care competența de a controla constituționalitatea legilor este recunoscută instanțelor judecătorești sau unui anumit organ judecătoresc a fost și este aplicat în S.U.A. și, după modelul și experiența acestora, el funcționează în multe alte state. În cazul în care această competență este recunoscută tuturor instanțelor judecătorești, vorbim de un *control judecătoresc difuz*, iar cînd această competență este re-

[30] Un control posterior momentului adopării și chiar promulgării legilor poate interveni în situația în care guvernul a sesizat Consiliul Constituțional cu privire la o lege adoptată de către parlament, în contradicție cu art. 34 al Constituției, potrivit căruia parlamentul poate adopta legi numai în anumite domenii.

[31] Vezi, de exemplu, M. L. Favoreu, *Le conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics*, în „Revue de droit public et de la science politique", 1967, nr. 1, p. 24.

cunoscută numai instanței judecătorești supreme vorbim de un *control judecătoresc concentrat*. Ambele aceste forme sînt modalități represive de control, intervenind după intrarea în vigoare a legilor și avînd ca rezultat lipsirea de efecte a legii sau a acelor dispoziții ale ei ce sînt considerate neconforme cu constituția. Controlul judecătoresc se poate realiza atît pe calea unei acțiuni — situație în care consecința declarării ca neconstituționale a legii ori a unor dispoziții din ea va fi anularea legii ori a dispozițiilor respective cu efecte *erga omnes* —, cît și pe calea excepției de neconstituționalitate a legii sau numai a unor dispoziții din ea — situație în care primirea excepției va însemna neaplicarea legii ori a dispozițiilor respective în soluționarea cazului concret, astfel încît efectele se produc numai *inter partes*. În S.U.A., există mai multe modalități prin care se poate ajunge la controlul judecătoresc al constituționalității[32].

[32] În legătură cu clasificarea modalităților de exercitare a controlului judecătoresc asupra constituționalității legilor, vezi Georges Burdeau, ***Manuel de droit constitutionnel***, *cit.* supra, pp. 67—70; ***Traité de science politique***, vol. III, pp. 420—431; Al. Văleanu, ***Controlul constituționalității legilor în dreptul român comparat***, Buc., 1936, pp. 170—175; André Hauriou, ***Droit constitutinonnel et institutions politiques***, Paris, 1968, pp. 412—413; N. Prisca, *op. cit.*, p. 44; M. Lepădătescu, *op. cit.*, pp. 171 și urm.; Astfel, într-o primă părere a lui G. Burdeau aceste căi ar fi: a) excepția de neconstituționalitate; b) injoncțiunea; c) judecata declaratorie. Același autor a considerat ulterior că aceste căi sînt următoarele a) declarația de neconstituționalitate pe cale de excepție; b) injoncțiunea; c) judecata declaratorie și d) construcția judiciară a legilor. Al. Văleanu s-a oprit asupra următoarelor căi de exercitare a controlului judecătoresc: a) declarația de neconstituționalitate pe cale de excepțiune; b) declarația de neconstituționalitate pe cale de injoncțiune; c) consultațiile prealabile; d) judecățile declaratorii și e) aplicarea administrativă a legii. André Hauriou consideră că aceste căi ar fi: a) interpretarea constructivă a legii; b) declarația de neconstituționalitate a legii; c) consultațiile prealabile. N. Prisca se oprește asupra următoarelor „modalități procedurale": a) procedura de excepție; b) injoncțiunea; c) judecata declaratorie. În sfîrșit, M. Lepădătescu cuprinde modalitățile de exercitare a controlului în următoarele: a) excepția de neconstituționalitate; b) injoncțiunea, c) consultația prealabilă; d) judecata declaratorie; e) construcția judiciară a legii.

Menționăm aici doar cîteva din trăsăturile, socotite ca esențiale, ale fiecăreia din aceste modalități:

a) *Controlul judecătoresc al legilor pe cale de excepție* operează ori de cîte ori în cadrul unui proces una din părți invocă faptul că legea sau unele din dispozițiile ei, ce urmează a fi avute în vedere la soluționarea cazului, sînt neconstituționale. Admiterea excepției de către instanța în fața căreia ea a fost invocată duce la înlăturarea legii ori a dispozițiilor respective, ca temei juridic al soluționării cazului. Efectele se produc numai față de părțile din proces[33].

b) *Injoncțiunea* este calea de control judecătoresc al constituționalității legilor ce constă în sesizarea unei instanțe judecătorești cu faptul că legile sau unele din dispozițiile acesteia sînt neconstituționale, înainte chiar ca acea lege sau acele dispoziții să fi fost puse în aplicare și persoana interesată să fi suferit vreun prejudiciu. Este suficient, prin urmare, ca cel ce deschide procedura injoncțiunii să considere că ar putea fi lezat prin legea respectivă sau prin unele din dispozițiile acesteia. Emiterea de către instanță a unei injoncțiuni înseamnă un ordin al acesteia dat funcționarilor însărcinați cu aplicarea

[33] Totuși, N. Prisca (*op. cit.*, p. 44), precizînd că aceste efecte *de regulă* se răsfrîng numai asupra părților din proces, lasă să se înțeleagă că ar fi posibil ca admiterea excepției să producă efecte *erga omnes*. În lipsa unei motivații asupra acestei precizări este greu să ne pronunțăm în ce măsură afirmația este acoperită. Ea ar putea fi totuși reținută dacă s-a avut în vedere faptul că în multe state capitaliste precedentul judiciar se impune soluțiilor judiciare ulterioare, precum și faptul că hotărîrile instanței judecătorești supreme se impun, practic, tuturor instanțelor inferioare și, pe aceste căi, în fapt, efectele se produc *erga omnes*.

legii să nu procedeze la aplicarea acesteia sau să execute un act în favoarea celui care a obținut emiterea injoncțiunii. (În primul caz sîntem în prezența unei *injoncțiuni negative*, în cel de-al doilea caz sîntem în prezența unei *injoncțiuni pozitive*).

c) *Consultațiile prealabile (advisory opinions)* sînt modalități de control judecătoresc al constituționalității legilor ce constau în faptul că, la cererea celor interesați, instanțele judecătorești emit avize cu privire la conformitatea cu constituția a unui proiect de lege supus dezbaterilor adunărilor legiuitoare, înainte de votarea lui sau chiar după votare, dar înainte de promulgarea acestuia ca lege. Controlul, în acest caz și la prima vedere, apare ca preventiv și lipsit de orice consecințe, din moment ce adunările legiuitoare nu sînt ținute să se pronunțe asupra proiectului de lege în sensul avizului. Dar, cum ulterior emiterii legii, neconstituționalitatea ei va putea fi invocată în fața instanțelor judecătorești, pe baza avizului dat înaintea emiterii legii, iar instanțele, potrivit cu regulile precedentului judiciar, vor fi ținute să se pronunțe în sensul avizului, controlul exercitat pe calea consultațiilor prealabile apare, în cele din urmă, ca o modalitate de control al constituționalității legilor.

d) *Judecățile declaratorii* intervin, la cererea persoanei interesate, pentru a preveni un litigiu, atunci cînd, fiind pusă în situația, de către un funcționar public, de a se conforma unei legi, consideră că acea lege sau unele din dispozițiile ei nu sînt conforme cu constituția. Instanța, pronunțîndu-se asupra conformității sau neconformității cu constituția a acelei legi sau a dispozițiilor din lege invocate, determină atitudinea ulterioară atît a funcționarului, cît și a persoanei interesate, fie în sensul că legea devine aplicabilă, fie în sensul că ea nu va fi aplicată.

e) *Controlul judecătoresc al constituționalității legilor pe calea construcției* este metoda prin care

organele judecătorești interpretează o lege sau unele din dispozițiile ei, dîndu-le sensul și conținutul pe care aceste organe le consideră conforme cu constituția, chiar peste voința expresă a legiuitorului, „construind", pe această cale, nu numai legea, ci, adeseori, chiar și dispozițiile constituționale.

La sfîrșitul acestei foarte succinte prezentări a modalităților prin care, în sistemul constituțional american, se înfăptuiește controlul judecătoresc al constituționalității legilor trebuie să mai precizăm că atitudinea Curții Supreme a S.U.A. față de ele a fost și este contradictorie, admițîndu-le sau respingîndu-le[34], demonstrînd astfel nu numai inconstanța sa, dar și faptul că funcționarea controlului constituționalității legilor este puternic impregnată și dominată de natura și intensitatea considerentelor de ordin politic, deduse din interesele clasei dominante, față de care judecătorii sînt aserviți.

Indiferent însă de modalitățile concrete în care acest control se înfăptuiește, prin natura, finalitățile și mecanismul său, el rămîne un instrument în mîna clasei dominante pentru a declanșa morbiditatea sau vitalitatea legii în raport de interesele ei. Nu este, prin urmare, deloc exagerată afirmația că, în realitate, sîntem în prezența unei „guvernări a judecătorilor"[35], care fac mai degrabă o apreciere politică asupra operei legislative, decît una juridică[36].

În unele sisteme constituționale, ceea ce caracterizează controlul constituționalității legilor, din punctul de vedere al naturii organelor împuternicite

---

[34] Vezi, pe larg, M. Lepădătescu, *op. cit.*, pp. 170—199.

[35] Vezi André Hauriou, *op. cit.*, pp. 286 și 406.

[36] „În practica americană — arăta J. Barthélemy și P. Duez —, începînd din 1880—1883, excepția de neconstituționalitate a fost frecvent mînuită de judecători, alunecînd de la logica juridică către aprecierea politică a operei legislative, ca o armă de clasă tinzînd să paralizeze progresul social" (Vezi *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1933, p. 215).

să exercite acest control, este natura mixtă a acestor organe: politico-jurisdicționale.

Organele politico-jurisdicționale se aseamănă cu organele politice prin modul lor de formare și prin compunere. Astfel, ele sînt alese sau desemnate, în mare parte de organele legiuitoare. Totuși, ele se deosebesc de acestea prin aceea că nu intervin în cursul procesului de perfecționare a legilor, ci numai după intrarea legilor în vigoare, pe de o parte, iar, pe de altă parte, prin aceea că procedura controlului și efectele acestuia sînt aceleași ca și în cazul controlului constituționalității legilor exercitat de organele judecătorești. Așadar, controlul constituționalității legilor, înfăptuit de organele politico-jurisdicționale, este un control represiv și de regulă concentrat, el exercitîndu-se atît pe cale de acțiune, cît și pe cale de excepție. Acest tip de control se deosebește însă de cel judecătoresc prin aceea că, chiar atunci cînd el se înfăptuiește pe cale de excepție, efectele produc *erga omnes* și nu numai *inter partes*[37].

Un astfel de sistem a fost instituit, de exemplu, în Italia, prin Constituția din 27 decembrie 1947, care a creat un organ politic specializat, denumit Curtea Constituțională[38]. Aceasta este alcătuită din 15 judecători ordinari, pentru judecarea constituționalității legilor și a conflictelor de atribuții, la care se adaugă și 16 judecători agreați, pentru judecarea acuzațiilor aduse președintelui republicii sau miniștrilor. Din cei 15 judecători ordinari, 5 sînt numiți de președintele republicii, 5 sînt aleși de cele două camere ale parlamentului în ședință comună, 3 sînt aleși de Curtea de Casație, 1 de Consiliul de Stat și 1 de Curtea de Conturi. Judecătorii agreați sînt trași la

[37] Vezi M. Lepădătescu, *op cit.*, p. 164.

[38] Unele legi constituționale adoptate ulterior (la 9 februarie 1948, la 11 martie 1953) au lărgit competența Curții, i-au precizat unele din atribuții, precum și unele elemente de procedură.

sorți, dintr-o listă cuprinzînd 45 de persoane, desemnate de parlament, listă ce se stabilește la fiecare 9 ani. Controlul constituționalității legilor se înfăptuiește atît pe cale de acțiune directă, cît și pe cale de excepție, efectele acestei din urmă modalități producîndu-se însă *erga omnes*.

Un sistem asemănător, sub raportul naturii organului împuternicit să exercite controlul constituționalității legilor, a fost instituit în R. F. Germania, prin Constituția din 23 mai 1949[39]. Această constituție a creat Curtea Constituțională Federală, ca tribunal special al federației, independent și autonom față de toate celelalte organe constituționale. Jumătate din judecători sînt aleși de Bundestag, iar cealaltă jumătate de Bundesrat, pe o perioadă de 12 ani. Curtea intervine în controlul constituționalității legilor fără ca un litigiu să se fi produs. Ea intervine, de asemenea, atunci cînd s-au creat conflicte între organele supreme ale statului sau între federație și statele membre, precum și atunci cînd s-au încălcat drepturi individuale garantate prin constituție. În această ultimă ipoteză controlul se exercită atît ca urmare a unei acțiuni directe, cît și pe cale de excepție. Hotărîrile Curții produc efecte *erga omnes*[40].

Și această modalitate de control al constituționalității legilor, ca și cele examinate mai sus, se configurează cu claritate ca instrument în mîna clasei dominante, pentru mularea sensului și conținutului legii după interesele acesteia.

Componența organismului de control al constituționalității legilor, modul de alegere sau desemnare a judecătorilor, procedura urmată pentru soluționarea conflictelor sînt doar cîteva din elementele ce

[39] Ulterior a fost adoptată Legea asupra Curții Constituționale din 12 martie 1951, ce a fost modificată la 21 iulie 1956, 21 iunie 1959, 3 august 1963 și 21 decembrie 1970.

[40] Învestirea cu efecte *erga omnes* a hotărîrilor Curții s-a făcut prin Legea din 21 decembrie 1970.

definesc acest mecanism ca element constitutiv al angrenajului executiv, în presiunea acestuia spre dominație asupra parlamentului, în străduința lui de a se transforma în axă principală pentru rotirea într-un anume sens și cu o anume intensitate a celorlalte puteri.

Indiferent, așadar, de formele ce le îmbracă controlul constituționalității legilor în statele capitaliste, fără a ignora unele din posibilele sale consecințe pozitive, în esența sa, prin funcțiile ce are a îndeplini, acest control are un caracter reacționar și retrograd, fiind o instituție burgheză creată în interesul burgheziei, un fenomen al suprastructurii generat de o bază economică la fundamentul căreia stă proprietatea privată asupra mijloacelor de producție. Instituția controlului constituționalității legilor în statele capitaliste este și rămîne unul din cerberii „legalității" burgheze, legalitate ce se constituie însă ca cea mai flagrantă, generală și vehementă ilegalitate pentru cei mulți, pentru masa celor ce muncesc.

CUPRINS

CUVÎNT ÎNAINTE

Capitolul I

NOȚIUNEA ȘI PRINCIPIILE REGIMULUI PARLAMENTAR BURGHEZ

Secțiunea 1 *Noțiunea de regim parlamentar* . . 13
Secțiunea 2 *Principiile regimului parlamentar* . . 31
A Principiul reprezentativității 32
B Principiul separației puterilor . . . 45
C Principiul legalității 66

Capitolul II

REPREZENTATIVITATEA ÎN REGIMUL PARLAMENTAR BURGHEZ

Secțiunea 1 *Dreptul de a alege și a fi ales în sistemul electoral burghez* 91
Secțiunea 2 *Raporturile dintre aleși și alegători* . 131
A Teoria mandatului imperativ . . . 132
B Teoria mandatului reprezentativ . . 137
Secțiunea 3 *Deprecierea rolului parlamentelor prin deprecierea sau negarea suveranității* . 141

Capitolul III

SEPARAȚIA PUTERILOR – DE LA PRINCIPIU LA REALITATE

Secțiunea 1 *Accepțiuni „contemporane" ale principiului separației puterilor în stat* . . 166
Secțiunea 2 *Limitele activității legislative a parlamentului* 182
A Noțiunea de lege și domeniul legii . 184
B Exigențele legii și procedura ei de adoptare 193

C Grupurile de presiune 226
D Legislația delegată 237
E Controlul constituționalității legilor . 247
F Referendumul 249
Secțiunea 3 *Controlul parlamentului asupra executivului. Principii și realități* . . . 254

Capitolul IV

PRINCIPIUL LEGALITĂȚII ÎN REGIMUL PARLAMENTAR BURGHEZ

Secțiunea 1 *Supremația legii fundamentale* . . . 277
Secțiunea 2 *Controlul constituționalității legilor* . 288

CONTENTS

FORWARD

Chapter I

THE CONCEPT AND PRINCIPLES OF THE BOURGEOIS PARLIAMENTARY REGIME

Section 1 *The concept of parliamentary regime* . . 13
Section 2 *The principles of the parliamentary regime* 31
A The principle of representativeness . . 32
B The principle of separatior of powers . 45
C The principle of legality 66

Chapter II

REPRESENTATIVENESS IN THE BOURGEOIS PARLAMENTARY REGIME

Section 1 *The right to elect and be elected in the bourgeois electoral system* 91
Section 2 *The relationships between the elector and the elected* 131
A The theory of the imperative mandate . 132
B The theory of the representativeness mandate 137
Section 3 *The diminuation of the parliaments' role through the dinimution or the negation of sovereignity* 141

24—17

Chapter III

THE SEPARATION OF POWERS – FROM CONCEPT TO REALITY

Section 1 *„Contemporary meanings of the principle of separation of powers within the government* 166
Section 2 *The limits of the legislative activity of parliament* 182
A The concept of law and the domain of law 184
B *The exigence of the law and the procedure of adoption* 193
C *The groups of pressure* 226
D *The mandatory legislation* 237
E *The control of the constitutionality of laws* 247
F *Referendum* 249
Section 3 *The control of parliament over the executive power Principles and realities* . 254

Chapter IV

THE PRINCIPLE OF LEGALITY IN THE BOURGEOIS PARLIAMENTARY REGIME

Section 1 *The suprematy of the fundamental law* . 277
Section 2 *The control of the constitutionality of laws* 288

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS

Chapitre Ier

LA NOTION DE RÉGIME PARLEMENTAIRE BOURGEOIS ET LES PRINCIPES DE CELUI-CI

1ère Section *La notion de régime parlementaire* . . 13
Les principes du régime parlementaire . 31
A Le principe de la représentativité . . . 32
B Le principe de la séparation des pouvoirs 45
C Le principe de légalité 66

Chapitre II

LA REPRÉSANTATIVITÉ DANS LE RÉGIME PARLEMENTAIRE BOURGEOIS

1ère Section *Le droit d'élire et d'être élu dans le système électoral bourgeois* 91
2ème Section *Les rapports entre les élus et les électeurs* 131
A La théorie du mandat impératif . . . 132
B La théorie du mandat représentatif . . 137
3ème Section *La dévalorisation du rôle des Parlements à cause de la dévalorisation ou de la négation de la souveraineté* . . 141

Chapitre III

LA SÉPARATION DES POUVOIRS – PRINCIPE ET REALITÉ

1ère Section *Les acceptions „contemporaines" du principe de la séparation des pouvoirs dans l'État* 166

2ème Section *Les limites de l'activité législative du Parlement* 182
A La notion de loi et le domaine de la loi 184
B Les exigences de la loi et la procédure d'adoption des lois 193
C Les groupes de pression 226
D La législation déléguée 237
E Le contrôle de la constitutionnalité des lois 247
F Le référendum 249
3ème Section *Le contrôle du pouvoir exécutif par le Parlement. Principes et réalite* . . 254

Chapitre IV

LE PRINCIPE DE LÉGALITÉ DANS LE RÉGIME PARLEMENTAIRE BOURGEOIS

1ère Section *La suprématie de la loi fondamentale* . 277
3ème Section *Le contrôle de la constitutionnalité des lois* 288

Redactor: DORU OLTEANU
Tehnoredactor: CONSTANTIN RUSU

Apărut: 1978. Bun de tipar: 24.05.1978. Comanda nr.: 1686. Coli de tipar: 9,75. Tiraj: 4600+90+30 expl. broşate. Hîrtie velină 70 g/m². Format: 54×84/16.

Tiparul executat sub comanda nr. 133/1978 la Întreprinderea poligrafică Cluj, Municipiul Cluj-Napoca, str. Brassai nr. 5—7. Republica Socialistă România

Lei 10,—

De același autor sau în colaborare:

Ion Deleanu, Gheorghe Boboș, **Organele statului socialist român în sistemul democrației socialiste**, Editura didactică și pedagogică, București, 1973.

Tudor Drăganu, Ion Deleanu, **Studii de drept constituțional**, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1975.

Ion Deleanu, **Cetățenia română**, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1976.

Ion Deleanu, **Introducere în teoria reglării sistemului organelor statului socialist român**, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1977.

Ion Deleanu, **Tratat elementar de drept constituțional**, II, Universitatea „Babeș-Bolyai", 1977.

EDITURA DACIA